

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

INCIDENCIA DE LA META CARBONO NEUTRALIDAD DE COSTA RICA EN LA
POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN EL PERIODO 2014-2018

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del
Programa de Estudios de Posgrado en Diplomacia para optar al grado y título de Maestría
Profesional en Diplomacia

ADRIANA RAMÍREZ GUTIÉRREZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2019

DEDICATORIA


A mi padre,
de quien aprendí que solo cuando se anhela algo de manera profunda
se alcanza en una misma la determinación para alcanzarlo.

AGRADECIMIENTOS

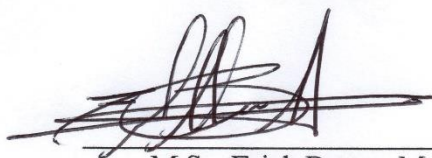
Extiendo un profundo agradecimiento a todas las personas a mi alrededor que, con una palabra o varias, un abrazo o un empujón, me apoyaron en el proceso de elaboración de esta investigación.

A mi madre, por su incondicional apoyo, sabiduría y amor eterno. A Jorge Umaña Vargas, por su valiosa guía y su constante disposición de ayuda, más allá de su responsabilidad académica. Al profesor guía, Erick Brenes Mata, por su apoyo certero y su disponibilidad inmediata a lo largo del proceso. Al tribunal examinador, por su diligencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

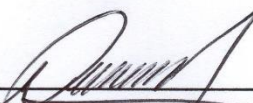
“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Diplomacia.”



M.Sc. José Martí Álvarez Hidalgo
Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado



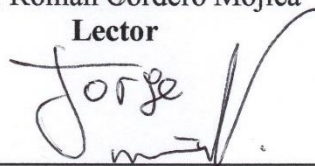
M.Sc. Erick Brenes Mata
Profesor Guía



Dr. Carlos Murillo Zamora
Lector

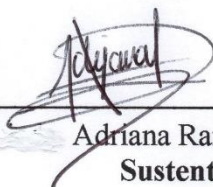


M.Sc. Román Cordero Mojica
Lector



M.Sc. Jorge Umaña Vargas

Representante de la coordinación del Programa de Posgrado en Diplomacia



Adriana Ramírez Gutiérrez
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

PORTADA.....	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
TABLA DE CONTENIDO.....	v
RESUMEN	vii
LISTA DE TABLAS	viii
LISTA DE ABREVIATURAS	x
CAPÍTULO I. COOPERACION INTERNACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO, REFERENTES TEÓRICOS	1
Introducción	1
Estructura de la investigación.....	3
Formulación del problema	4
Objetivos de la investigación	5
Objetivo general	5
Objetivos específicos	5
Metodología	6
Marco teórico-conceptual.....	6
Estado de la cuestión	14
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRIGIDA A LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN COSTA RICA	31
Marco jurídico de la cooperación internacional en Costa Rica.....	31
Compromisos internacionales del Estado costarricense en cambio climático	38
CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LA TENDENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RECIBIDA POR COSTA RICA EN EL PERIODO 1990-2018 Y SU RELACIÓN CON LAS METAS NACIONALES	52
Antecedentes nacionales de política pública para el cambio climático en el periodo 1990-2014.....	53

Diagnóstico de la tendencia de la de cooperación internacional recibida por Costa Rica para la mitigación y adaptación del cambio climático	71
Establecimientos de metas nacionales, periodo 2006-2008	79
El periodo 2009-2013: primera prueba en el camino de la carbono neutralidad	83
Consolidación de las metas nacionales, periodo 2014-2018	88
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	99
Alcances y desafíos del Estado costarricense en la gestión de la cooperación internacional para la atención del cambio climático	99
REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	114

RESUMEN

En 1994, el Estado costarricense modificó su Constitución Política para incluir en el capítulo de las Garantías Sociales el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Casi simultáneamente, aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, principal instrumento de derecho internacional en la lucha contra este fenómeno climatológico.

El cambio climático, reconocido como el desafío más grande del siglo XXI para la sostenibilidad de la vida en la Tierra, es un fenómeno ampliamente estudiado y discutido por la comunidad internacional. Un desafío en el cual la Diplomacia adquiere un rol esencial, desde la concertación de consenso para la adopción de convenios y acuerdos dirigidos a la adopción de medidas nacionales de mitigación y adaptación.

Costa Rica es uno de los países en vías de desarrollo abocado a la lucha contra el cambio climático, declarando la meta de convertirse en un país carbono neutro para el año 2021. Con una amplia trayectoria en políticas de paz, conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible, las autoridades nacionales apuntaron la flecha hacia afuera, apostando por la cooperación internacional como mecanismo de financiación de las metas nacionales.

La presente investigación se dedicó al estudio de la tendencia de los flujos de cooperación recibida por Costa Rica para la mitigación y la adaptación al cambio climático, a fin de determinar si el establecimiento de la meta país carbono neutralidad, en el 2007, incidió en la política de cooperación internacional del Estado costarricense en el período 2014-2018.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Principales conferencias de los Estado Parte ante la CMNUCC
Tabla 2	Contribución nacional determinada de Costa Rica, compromisos en adaptación al CC
Tabla 3	Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica para el año 1990
Tabla 4	Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica para el año 1996
Tabla 5	Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2000
Tabla 6	Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2005
Tabla 7	Emisiones nacionales de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2010
Tabla 8	Emisiones nacionales de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2012
Tabla 9	Trayectoria propuesta de las emisiones nacionales de GEI de Costa Rica 2012-2050
Tabla 10	Costa Rica: principales fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en el período 2000-2005
Tabla 13	Costa Rica: distribución de la cooperación internacional según sectores de desarrollo, periodo 2000-2005
Tabla 14	Costa Rica: distribución de la cooperación internacional en los sectores de desarrollo asociados al cambio climático durante el periodo 2000-2008
Tabla 15	Costa Rica: distribución de la cooperación internacional entre los sectores de desarrollo asociados al cambio climático durante el periodo 2000-2013
Tabla 16	Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el periodo 1990-2013
Tabla 17	Costa Rica: cooperación internacional en el periodo 2000-2017
Tabla 18	Tendencia de la cooperación internacional en Costa Rica según sectores de desarrollo vinculados al cambio climático en el periodo 2000-2017

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Trayectoria propuesta de las emisiones nacionales de GEI de Costa Rica 2012-2050
Gráfico 2	Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el período 1990-2005
Gráfico 3	Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera reembolsable en el período 1990-2005
Gráfico 4	Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el período 1990-2008
Gráfico 5	Tendencia de la cooperación internacional en Costa Rica según administración de gobierno en el periodo 1998-2014
Gráfico 6	Costa Rica: tendencia de la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable en el periodo 2000-2017
Gráfico 7	Costa Rica: tendencia de la cooperación internacional por administración de gobierno en el periodo 1990-2017

LISTA DE ABREVIATURAS

AOD	Ayuda oficial al desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CC	Cambio climático
CI	Cooperación internacional
CID	Cooperación internacional al desarrollo
CIFR	Cooperación internacional financiera reembolsable
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo
CITFN	Cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático
CNDCR	Contribución Nacionalmente Determinada de Costa Rica
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CPOL	Constitución Política de la República de Costa Rica
CR	República de Costa Rica
DDD	Declaración sobre el Derecho al Desarrollo
DD.HH.	Derechos Humanos
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
EUA	Estados Unidos de América
FONAFIFO	Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal
GEI	Gases Efecto Invernadero
Gg	Giga gramos
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano

IMN	Instituto Meteorológico Nacional
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
Mideplan	Ministerio de Planificación y Política Económica
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
NAMAS	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (por sus siglas en inglés)
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización de Estados para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLCI	Política de Cooperación Internacional, Costa Rica, 2014-2022.
PSA	Pago de Servicios Ambientales
REDD+	Mecanismo de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, además, la conservación, el manejo sostenible y el incremento de las capturas de carbono
RI	Relaciones internacionales
SIGESI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional
SINAMECC	Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
TCO_{2eq}	Toneladas de dióxido de carbono equivalente

CAPÍTULO I. COOPERACION INTERNACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO, REFERENTES TEÓRICOS

A quince años de la suscripción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Costa Rica asume el enorme desafío de convertirse en un país carbono neutral. Legitimando sus esfuerzos por convertirse en una potencia ambiental, posiciona una meta nacional que le habilita un amplio liderazgo internacional y que, respondiendo a una estrategia adecuada, podría resultar en múltiples beneficios para el desarrollo nacional.

En palabras de las autoridades nacionales:

Con esta meta, Costa Rica se ha propuesto sentar las bases de la nueva economía costarricense del siglo XXI creando una visión positiva, innovadora e inspiradora del futuro. Una economía que responda a los cambios del contexto mundial, transitando hacia una economía verde, que promueve el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (MINAE, 2019, p. 3).

Introducción

El disfrute de un ambiente sano y sostenible fue la meta fijada por el Estado costarricense en junio de 1994, cuando aprobó la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, incorporando el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Casi simultáneamente, aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que reselló el compromiso estatal con la sostenibilidad socio ambiental.

En el siglo XXI, el fenómeno conocido como cambio climático, se considera la mayor amenaza para la sostenibilidad de la vida en la Tierra. Un fenómeno ampliamente estudiado y discutido por la comunidad internacional, cuyos efectos son de alcance global y de una escala sin precedentes. Un desafío en el cual la Diplomacia adquiere un rol

esencial, desde la concertación de consenso para la adopción de convenios y acuerdos dirigidos a la ralentización de este fenómeno.

La adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, considerado el principal instrumento de derecho internacional para la atención del cambio climático, derivó en la suscripción de acuerdos vinculantes para los Estados Parte, orientados a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y a la adopción de políticas públicas climáticas.

La CMNUCC, se erige sobre el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*, reconociendo la mayor responsabilidad de los países desarrollados en la emisión de GEI, ante lo cual les asigna obligaciones diferenciadas respecto de los países en vías de desarrollo. Esa mayor responsabilidad se traduce tanto en términos de reducción de GEI, como en la asignación de recursos para la cooperación internacional, dirigidos a la mitigación y adaptación al cambio climático (CC). Recursos financieros y técnicos que sustenten los programas nacionales dirigidos a la reducción de emisiones.

Costa Rica es uno de los países en desarrollo abocado a la lucha contra el cambio climático, declarando la meta de convertirse en un país carbono neutro para el año 2021. Amparándose en su trayectoria de ser un país pacífico, con una amplia agenda para el desarrollo sostenible, ha logrado colocarse a la vanguardia apostando a la cooperación para el desarrollo para el cumplimiento de sus metas nacionales y sus compromisos internacionales.

En su estrategia colaborativa hacia la descarbonización de la economía, Costa Rica se enfrenta a grandes desafíos, encabezados por su clasificación como país de renta media y su buen desempeño en los índices de desarrollo humano. Además, a nivel interno requiere de un esfuerzo multisectorial, en el cual el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores, constituyen actores clave.

¿Cuáles son los avances del Estado costarricense en el compromiso de reducción de emisiones nacionales de gases con efecto invernadero? ¿Incidió el establecimiento de la meta nacional para la carbono neutralidad 2021 en el aumento del flujo de cooperación internacional dirigida a la mitigación y adaptación cambio climático? ¿Ha sido eficaz la ayuda recibida? ¿Qué desafíos enfrenta Costa Rica en la movilización de recursos foráneos para la satisfacción de sus metas?

Las respuestas a estas y otras interrogantes son el foco de la presente investigación, que pretende evaluar la incidencia de la meta país Costa Rica carbono neutral 2021, en la política costarricense de cooperación internacional en el periodo 2014-2018.

Estructura de la investigación

El presente trabajo se desarrolla en cuatro fases. La primera busca contextualizar el origen de la cooperación internacional e identificar los paradigmas que han orientado su desarrollo, llegando a comprender su estructura interna. La segunda busca identificar las instancias nacionales rectoras en el área de CI, responsables por el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos internacionales asumidos el Estado costarricense en materia de cambio climático y que requieren de la cooperación para su satisfacción.

Una tercera fase busca retratar el abordaje que ha tenido el fenómeno del cambio climático en la planificación nacional, estudiando su evolución a lo largo de casi tres décadas e identificando los sectores de desarrollo con mayores índices de emisiones GEI. La identificación de estos sectores deriva en la cuarta fase de la investigación, enfocada en el análisis de la tendencia de la cooperación internacional recibida por Costa Rica, antes y después del establecimiento de la meta país carbono neutral.

La determinación del nivel de institucionalización de la meta carbono neutralidad 2021, unido al análisis de la tendencia de la CI, permitirán evaluar si existió incidencia esta meta sobre la política de cooperación internacional en el período 2014-2018. Finalmente, se realiza una síntesis sobre los alcances y desafíos del Estado costarricense en la gestión de la cooperación internacional.

Formulación del problema

La meta de descarbonizar la economía nacional requiere de una visión a largo plazo, así como de acciones inmediatas en cada uno de los sectores de desarrollo nacional. Este proceso de descarbonización implica un alto presupuesto en inversión pública, el cual enfrenta un futuro cercado en épocas de inestabilidad financiera.

Costa Rica es un pequeño país tropical en vías de desarrollo, con una amplia trayectoria en políticas de paz, conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible. Aprovechando este legado histórico, las autoridades nacionales apuntaron la flecha hacia afuera, apostando por la cooperación internacional como mecanismo de financiación de las metas nacionales.

La presente investigación se abocó al estudio de la tendencia de los flujos de cooperación internacional recibida por Costa Rica, a fin de determinar si el establecimiento de la meta país carbono neutralidad en el 2007 incidió en la política de CI del Estado costarricense en el período 2014-2018. De esta manera, se propuso como problema de investigación:

¿Incidió el establecimiento de la meta carbono neutralidad de Costa Rica en la política de cooperación internacional en el periodo 2014-2018?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar la incidencia de la meta carbono neutralidad de Costa Rica en la política de cooperación internacional en el periodo 2014-2018, identificando los alcances y desafíos del Estado costarricense en la gestión de la cooperación internacional dirigida a la atención del cambio climático.

Objetivos específicos

1. Reconstruir el marco jurídico de la cooperación internacional en Costa Rica, identificando las instancias rectoras en la materia y los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en materia de cambio climático.

2. Sintetizar la evolución que ha tenido el abordaje del cambio climático en la planificación nacional para identificar el posicionamiento actual de la materia y los sectores de desarrollo con mayores índices de emisión de gases de efecto invernadero.

3. Analizar la tendencia de la cooperación internacional dirigida a la atención del cambio climático en el período 1990-2018, precisando la incidencia de la meta carbono neutralidad de Costa Rica en la política de cooperación internacional en el período 2014-2018.

4. Identificar los alcances y desafíos del Estado costarricense en la gestión de la cooperación internacional dirigida a la atención del cambio climático.

Metodología

El trabajo de investigación se desarrolló mediante la recolección de información secundaria e investigaciones realizadas por los entes rectores en la materia. Entre las técnicas de investigación aplicadas en el estudio se tienen las siguientes:

- a) Análisis de convenios internacionales, legislación, decretos ejecutivos y propuestas adoptadas por el Estado costarricense y por la comunidad internacional.
- b) Estudio de investigaciones técnicas (dictámenes, informes y pronunciamientos institucionales), programas nacionales y estrategias de acción desarrolladas en el ámbito nacional sobre cooperación internacional y cambio climático.
- c) Investigación bibliográfica relativa a la revisión documental y literaria especializada.

Marco teórico-conceptual

La palabra cooperación proviene del latín *cooperor*, que significa obrar juntamente. La amplitud del concepto ha permitido ajustarlo a múltiples disciplinas del conocimiento (Álvarez, 2012, p. 286). A nivel doctrinario, se considera que el concepto de cooperación internacional cuenta con tantas definiciones como etapas históricas han visto su desarrollo. A pesar de no existir una conceptualización inmutable, a la CI se le reconoce por las características que la definen. Estas son:

- Responde al criterio de corresponsabilidad.
- Se basa sobre el criterio de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al ser humano una situación de bienestar conforme a su dignidad humana.
- Comprende la acción conjunta de actores públicos y privados.
- Exige la existencia de metas y estrategias comunes.
- Busca un diálogo constante entre las partes para armonizar intereses.
- Idealmente, no debe implicar intromisión del cooperante en la política interna ni externa del país receptor. (Duarte y González, 2014, p. 118).

El Estado costarricense ha definido la cooperación internacional como aquel conjunto de “acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo, así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad” (Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE, 2008, art. 2).

La CI engloba la cooperación internacional al desarrollo (CID), pero hay campos de la cooperación internacional no relacionados directamente con el desarrollo, por ejemplo, las normas comunes sobre vuelos internacionales. Para determinar qué es una actividad para el desarrollo, y tomando en consideración que siempre existirán zonas grises, se debe prestar atención a que la CID apoya las prioridades de desarrollo nacional (programas nacionales de desarrollo) o internacionales (agendas para el desarrollo), no persigue el lucro, discrimina en favor de los países en desarrollo y se fundamenta en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo (Alonso y Glennie, 2015, pp. 1-2).

De conformidad con las consideraciones anteriores, la cooperación internacional al desarrollo (CID) comprende:

El conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta. (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 17).

En relación con la conceptualización del término desarrollo, en el presente trabajo de investigación, se consideran los lineamientos del economista Amartya Sen en su definición, los cuales incorporan aspectos humanos y culturales, que sobrepasan el eje economicista. Según Sen, el desarrollo es:

El proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos). La industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir significativamente a expandir la libertad del hombre, pero la libertad también depende de otros factores. Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general y no en algunos medios o en una lista de instrumentos especialmente elegida. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso. (Sen, 2000, p. 3).

A su vez, la cooperación internacional al desarrollo comprende la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Ayuda o Asistencia al Desarrollo. La Ayuda al Desarrollo alude a las modalidades de transferencia de recursos realizadas por instancias de carácter gubernamental o no gubernamental, de un país desarrollado a otro menos desarrollado y que implican un determinado grado de concesionalidad (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 19).

Por su parte, la Ayuda Oficial al Desarrollo es la asistencia dirigida a los países prioritarios para recibir CID, de conformidad con el listado que confeccionan el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) cada tres años y que categoriza a los países según el Producto Interno Bruto (PIB) (Duarte y González, 2014, p. 120).

La Ayuda Oficial al Desarrollo está constituida por los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%. El objetivo propuesto por la Asamblea General de la ONU en 1980 fue que los países desarrollados destinen al menos el 0.7% del PIB a la AOD (OCDE, 2018).

La estructuración de la AOD implicó el surgimiento de acuerdos de carácter internacional que habilitaran el establecimiento de medidas de implementación de la ayuda y de evaluación sobre el impacto en el desarrollo. En este sentido, en el segundo en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, realizado en París en el 2005, se acogió la Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

La Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo introdujo el concepto de eficacia de la ayuda, desarrollando una hoja de ruta con los principios y compromisos que deben garantizar una gestión más efectiva en el impulso al desarrollo.

Estos principios son: a) Apropiación, según el cual los países receptores ejercen su liderazgo en la construcción e implementación de las agendas, estrategias y programas operativos para el desarrollo nacional y los países donantes se comprometen a respetarlos. b) Alineación, el apoyo de los países donantes se basa en las estrategias nacionales de los países receptores de la ayuda. c) Armonización, los países donantes y los receptores de la ayuda se comprometen a trabajar de forma conjunta, armonizada y transparente en aras de garantizar la eficacia de la cooperación. d) Gestión orientada a resultados, implica la gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión. e) Mutua Responsabilidad, según el cual

los resultados obtenidos a partir de la ayuda son responsabilidad compartida de los donantes y los receptores de la ayuda (OCDE, 2019, pp. 3-9).

Asimismo, la evolución de la CI y la continua inclusión de actores y sus consecuentes formas de ejecutar la ayuda, propició la categorización de la cooperación según sus fuentes y según sus formas o tipologías. El término fuente alude al origen de la ayuda, es decir, a la naturaleza jurídica del actor. El concepto de tipologías está referido a la naturaleza de los recursos, así como a las características que enmarcan su transferencia (Álvarez, 2012, p. 299).

De acuerdo con la naturaleza de las fuentes, la CI se clasifica en gubernamental, no gubernamental y mixta. Es gubernamental cuando proviene de gobiernos (locales o nacionales) u organismos multilaterales y responde a las prioridades de desarrollo nacional; no gubernamental, en el caso de la cooperación ofrecida por la empresa privada, organizaciones no gubernamentales de desarrollo o universidades y que alude a una serie de intervenciones más autónomas y desligadas de prioridades políticas particulares, o mixta, cuando existe participación de actores gubernamentales y no gubernamentales (Álvarez, 2012, p. 299).

Por un lado, la cooperación gubernamental puede ser bilateral, en el caso de fondos que son transferidos del país donante al país receptor de forma directa; multilateral, cuando los recursos son girados desde el donante a organismos multilaterales, los cuales los utilizan para el financiamiento de sus propias actividades y obtienen la titularidad exclusiva sobre su gestión; y la descentralizada, cuando se promueve mediante entidades subnacionales (p. ej. gobiernos locales) de manera directa sin la intervención del gobierno central o de organismos multilaterales (Álvarez, 2012, pp. 300-301).

Por otro lado, en función de la naturaleza de los recursos y las características de su transferencia, la doctrina categoriza la cooperación internacional, en financiera, técnica, ayuda humanitaria y de emergencia y ayuda alimentaria.

La cooperación financiera consiste en la transferencia de recursos monetarios del actor donante para la financiación de actividades para el desarrollo del país receptor. Esos fondos se canalizan de dos formas distintas: a) Cooperación financiera no reembolsable, cuando se trata de donaciones cuya aceptación no implica deuda alguna para el beneficiario. b) Cooperación financiera reembolsable, en el caso de créditos de tipo concesional o créditos blandos (otorgados bajo condiciones financieras más suaves que las ofrecidas por el mercado) (Álvarez, 2012, p. 303).

La cooperación técnica alude a la transferencia del *know how*, es decir, de técnicas, conocimientos, tecnologías, habilidades o experiencias, que buscan contribuir al desarrollo del país receptor de la ayuda (p. ej. pasantías, solicitudes de expertos, proyectos de investigación conjunta, participaciones en seminarios, entre otros). A la cooperación técnica que ocurre entre países en vías de desarrollo, se le denomina cooperación horizontal o sur-sur. Esta abrió el camino para el surgimiento de la cooperación triangular, que implica la participación de un tercer actor. Bajo la modalidad triangular, existe una acción conjunta entre dos socios cooperantes en favor de un tercero con un menor nivel de desarrollo (Álvarez, 2012, pp. 303-304).

La ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria constituyen tipos de cooperación específicos y con carácter de urgencia. La ayuda de emergencia consiste en la transferencia gratuita de bienes y servicios para la supervivencia inmediata destinada a víctimas de desastres naturales o conflictos armados. Por su naturaleza, el plazo de este tipo de ayuda admite un máximo de doce meses. Vencido ese plazo, se considera ayuda humanitaria, la cual incluye operaciones más prolongadas, por ejemplo, el caso de campamentos para refugiados y desplazados internos (Álvarez, 2012, pp. 305).

Por último, la ayuda alimentaria consiste en la transferencia gratuita de alimentos. En el corto plazo va dirigida a grupos afectados por situaciones de emergencia y se le denomina ayuda alimentaria de emergencia y en el largo plazo, atiende al suministro de alimentos o el acceso a recursos financieros (reembolsables o no reembolsables) para la compra de estos, en el marco de programas nacionales o internacionales de desarrollo (ayuda alimentaria de desarrollo) (Álvarez, 2012, pp. 305).

De conformidad con las consideraciones anteriores, se ha provisto la conceptualización básica de la cooperación internacional, sus fuentes y tipologías. Además, se ha señalado la relación especie-género que contextualiza la cooperación internacional al desarrollo frente a la CI. Ahora bien, el objetivo general de esta investigación atiende al estudio de la CI recibida por Costa Rica para la atención del cambio climático. En este sentido, resulta esencial definir distintos conceptos asociados al CC que permitan comprender el alcance del análisis.

La CMNUCC (1992) define el cambio climático como “un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (art. 2).

El CC es un fenómeno hidrometereológico en cuyo abordaje se incluyen los conceptos de adaptación y mitigación. ¿Qué es la adaptación al cambio climático? De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), la adaptación consiste en:

El ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada. (IPCC, 2001, p. 173).

De esta manera, mientras que la adaptación alude al ajuste de los sistemas frente a la variabilidad climática, la mitigación se refiere a la intervención humana para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (GEI) (IPCC, 2001, p. 188). Estos gases se definen como los:

Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera, y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄), y ozono (O₃) son los principales gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre. Además, existe en la atmósfera una serie de gases de efecto invernadero totalmente producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro, de las que se ocupa el Protocolo de Montreal. Además del CO₂, N₂O, y CH₄, el Protocolo de Kyoto aborda otros gases de efecto invernadero, como el hexafluoruro de azufre (SF₆), los hidrofluorocarbonos (HFC), y los perfluorocarbonos (PFC). (IPCC, 2001, p. 185).

Es decir, los gases generadores del efecto invernadero natural permiten la supervivencia de la vida en la Tierra. Es el incremento en las emisiones de estos gases, producto de acciones humanas, lo cual conduce al aumento de la temperatura global y desencadena la variabilidad climática.

A la capacidad de los sistemas humanos para responder y reorganizarse frente las consecuencias de esa variabilidad climática, de forma que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación, se le denomina resiliencia al cambio climático (IPCC, 2001, p. 194).

De conformidad con la conceptualización anterior, la cooperación internacional para la atención del cambio climático alude a los recursos de cooperación dirigidos a la implementación y el desarrollo de acciones o proyectos para la mitigación y la adaptación

al CC. Iniciativas que pretenden aumentar la resiliencia de los Estados receptores de la ayuda.

En este sentido, el Estado costarricense apostó a dar un paso más allá en su capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación, decretando la meta de convertirse en un país carbono neutral. La carbono neutralidad se define como “el balance entre la cuantificación de las emisiones y las acciones de reducción/compensación de gases efecto invernadero de una organización en un periodo verificable” (EARTH, 2013).

En el contexto de la meta carbono neutralidad, Costa Rica ha iniciado el proceso de reducción de emisiones de GEI en los sistemas productivos y en el estilo de vida, así como la adaptación de aquellos sistemas al cambio climático con miras a lograr una economía baja en emisiones. Este proceso se conoce como descarbonización (IPCC, 2001, p. 184).

La presente investigación examina la tendencia en los flujos de CI recibidos por Costa Rica para determinar si el establecimiento de la meta carbono neutralidad tuvo alguna incidencia en la política de cooperación internacional del Estado costarricense en el periodo 2014-2018.

Estado de la cuestión

En este apartado, se ofrece una reseña histórica de la CI, planteada en función de la evolución que ha tenido la concepción del desarrollo. La interpretación de la historia de la cooperación permite ubicar su origen, comprender su transformación y descifrar su estructura interna, logrando la aproximación teórica necesaria para el análisis de los capítulos siguientes.

La noción de cooperación ha estado presente en las relaciones diplomáticas desde hace mucho tiempo. En su origen, la cooperación era entendida como una vía para resolver conflictos entre distintos países de un modo alternativo al militar. La vinculación entre cooperación y desarrollo se gestó después de la Segunda Guerra Mundial, como un mecanismo para la atención de las necesidades que presentaba el nuevo panorama internacional a final de la década de 1940 (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 16).

La literatura sobre cooperación internacional reconoce tres momentos históricos que han marcado su evolución: a) el final de la Segunda Guerra Mundial con el posicionamiento de Estados Unidos (EUA) como nuevo líder de la economía mundial y la consecuente necesidad de recuperación de Europa occidental en el contexto de la Guerra Fría, b) el surgimiento de nuevos países, consecuencia de los procesos de descolonización y, c) la globalización e integración de la economía mundial (Duarte y González, 2014, p. 123).

Las décadas de 1950 y 1960: el surgimiento de la cooperación internacional y las teorías desarrollistas. Las operaciones militares en la Segunda Guerra afectaron un área más amplia de la que había sido escenario de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). En Europa y en la cuenca del mediterráneo, solo Suecia, Suiza, España, Portugal e Irlanda pudieron mantenerse neutrales. Los países europeos se vieron sumidos en una situación precaria debido a la drástica escasez del dólar, la crisis alimentaria y las enfermedades en las cuales se vieron sumidos miles de europeos (Duarte y González, 2014, p. 123).

Por su lado, Estados Unidos surgió como la nueva potencia hegemónica, sustituyendo a Gran Bretaña. En 1945 la economía de EUA representaba casi la mitad de la producción y del comercio del mundo y la Reserva Federal norteamericana resguardaba cerca del 80% del oro del mundo (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 16).

En este contexto, la estrategia adoptada por la comunidad internacional para la reconstrucción de Europa Occidental, liderada por Estados Unidos, fue la promoción de la naciente ayuda internacional como un instrumento vector de la diplomacia y las relaciones internacionales. Fue así cómo se gestó la primera operación de ayuda económica internacional denominada *European Recovery Program* y mejor conocida como el Plan Marshall (1947), que destinó alrededor de 13 000 millones de dólares entre 1948 y 1952 (Duarte y González, 2014, p. 124).

El Plan Marshall definió el surgimiento de la cooperación internacional al desarrollo. En el contexto de la lucha ideológica-política entre EUA y la Unión Soviética, conocida como Guerra Fría, el objetivo del Plan Marshall fue la reconstrucción de Europa y el aseguramiento de los mercados del bloque capitalista. En este sentido, el destino real de los flujos de ayuda exterior se definía de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando el establecimiento de “zonas seguras” (Duarte y González, 2014, p. 124). Fue así como la CID en los años de la posguerra se definió como ayuda humanitaria y como instrumento de construcción de bloques aliados para consolidar el modelo económico imperante.

En este contexto histórico de construcción de nuevas relaciones político-económicas, surgió la Organización de Naciones Unidas (ONU), respondiendo a la necesidad de la humanidad de conciliar la paz y el bienestar. Atiendo a esta necesidad, la Carta de las Naciones Unidas, del 26 de junio de 1945, estableció las bases para la resolución pacífica de controversias entre las naciones e incorporó la cooperación internacional como principio de aplicación de la carta, reafirmando la fe en los derechos fundamentales de la persona, el respeto al derecho internacional, la promoción del progreso social y el aumento del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (Álvarez, 2012, p. 287).

En el mismo escenario de la posguerra, se potencializó la descolonización de África, Asia, Oceanía y el Caribe (tal es el caso Filipinas en 1946, India y Pakistán en 1947, Birmania en 1948, Indonesia y Laos en 1949, Egipto en 1950, Marruecos y Túnez en 1956, Argelia en 1961, entre otros) (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 19).

En pocos años, surgió un abanico de nuevos estados en condiciones precarias de subsistencia, con economías de bajo nivel de desarrollo y renta *per capita* baja. Estas nuevas sociedades se mostraron incapaces para responder a su problemática interna y generar desarrollo. Fue así como surgieron los primeros ensayos de CID, los cuales tenían como objetivo promover el desarrollo de los nuevos países, a la vez que escondían la intención de mantener la influencia sobre las viejas colonias (Duarte y González, 2014, p. 125).

Hasta aquí es posible inferir dos características de la CI en la década de 1950: a) estaba dirigida hacia la recuperación de sociedades de gran desarrollo económico pero devastadas por la Segunda Guerra Mundial, y b) a potenciar sociedades que por años mantuvieron una total dependencia política y económica que les impedía la autodeterminación y desarrollo autónomo.

El origen de la actual cooperación europea se remonta también a la firma del Tratado de Roma en 1957, que creó el Mercado Común Europeo. Poco a poco la CI fue logrando una mayor legitimación político-social y sumando actores. Así surgieron y adquirieron protagonismo las primeras organizaciones no gubernamentales de corte confesional, laicas y de extracción política, dedicadas a la promoción de la cooperación y la solidaridad (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 22).

Durante los años venideros, se consolidó el marco internacional para la CI, siendo algunos de sus actores más reconocidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo como el Banco Centroamericano de

Integración Económica y el Banco Interamericano de Desarrollo, organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas y sus agencias para el desarrollo (Fondo Especial para el Desarrollo Económico, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otras), y las agencias oficiales (la primera fue la Oficina de Ayuda Externa de Canadá en 1960), incluyendo la creación de la *Development Assistance Group* en 1960, el cual se convertiría en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Uncenta y Yoldi, 2000, pp. 28-32).

De conformidad con las consideraciones anteriores, se aprecia como la CI se gestó bajo el enfoque de teorías desarrollistas que concebían el crecimiento económico, logrado a partir de la industrialización y el progreso tecnológico, como único medio para alcanzar el desarrollo (Duarte y González, 2014, p. 125). En este sentido, “el proceso de desarrollo se planteaba como el tránsito de una sociedad atrasada hacia una moderna, en una sucesión de etapas cuyo tránsito era obligatorio para todos los países” (Álvarez, 2012, p. 289).

Si bien la configuración de la CI avanzaba, la ayuda se centraba en las políticas exteriores de los gobiernos del norte más que en el objetivo de reducción de la pobreza. Se canalizaba mediante proyectos que respondían a estructuras jerárquicas (norte-sur), que no atendían al contexto socioeconómico de los países en desarrollo ni permitían a sus gobiernos participar en las asignaciones de la ayuda. Lo anterior, sumado a los empobrecidos sistemas de administración pública de los países en desarrollo, no permitió la implementación efectiva de muchos de estos programas (Álvarez, 2012, p. 290).

La principal consecuencia de este desencuentro fue el cambio en la modalidad de la ayuda. Las agencias de cooperación dejaron de lado el formato de la cooperación técnica y financiera no reembolsable y se inclinaron por colocar los recursos en los países en desarrollo por medio de préstamos con ciertos niveles de concesionalidad (AOD) (Álvarez, 2012, p. 290).

La década de 1970: el Informe Pearson y el enfoque de las necesidades básicas. En la década de 1970, la cooperación internacional consolidó una estructura con fundamentos teóricos propios, adoptando un nuevo enfoque y un proceso político autónomo. Los organismos internacionales adquirieron un mayor grado de empoderamiento y en general, la comunidad mundial elevó su nivel de conciencia respecto al subdesarrollo, aumentando los volúmenes de la ayuda, diversificando sus fuentes y composición (Álvarez, 2012, p. 290).

A veinte años del final de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la CID, no se había logrado constatar la relación directa entre crecimiento económico y desarrollo y las desigualdades entre los países desarrollados y en vías de desarrollo se habían incrementado. En este contexto, el Banco Mundial publicó el Informe *Pearson* en 1969, que constituía el análisis más amplio realizado hasta la fecha de lo que implicaba y significaba el desarrollo económico en el mundo (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 51).

El informe, titulado *El desarrollo, empresa común*, propuso una reformulación global del concepto de desarrollo y un nuevo enfoque en la dirección de la ayuda. Dispuso una nueva base para la CI y especificó las responsabilidades que habrían de asumir tanto los países donantes como los beneficiarios de la ayuda. Enfatizaba en que el aumento de los flujos de ayuda debía planificarse de acuerdo con planes de desarrollo interno de los países receptores y requería del establecimiento de medidas para garantizar su eficacia. Además, señalaba que debía acompañarse de una asistencia técnica que permitiera a los beneficiarios adquirir los conocimientos técnicos necesarios para aprovecharla debidamente. Fue el Informe *Pearson* donde se recomendó destinar el 0.7% del producto interno bruto (PIB) de los donantes para la AOD (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 51)

El documento ofrecía una visión negativa respecto de las políticas de CID seguidas y proponía un nuevo concepto según el cual:

(...) el objetivo de la cooperación al desarrollo debía ser: reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar por su propia vía en la época industrial y tecnológica, de forma que el mundo no se divida en ricos y pobres. Según el informe, la cooperación debe fundarse en la comprensión y respeto mutuos, así como en la revisión constante de las políticas de ambas partes, con menos incertidumbre y más continuidad. (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 51).

El debate provocado por el Informe *Pearson* continuó durante la década de 1970, orientándose hacia la redistribución. Otros planteamientos similares, también propuestos por investigadores del Banco Mundial, dirigido entonces por Robert McNamara, en colaboración con distintas universidades y centros de investigación, como el *Institute of Development Studies* de Gran Bretaña, pusieron en tela de juicio que el crecimiento económico era condición necesaria mas no suficiente para erradicar la pobreza, evidenciando la necesidad de buscar nuevas vías para el análisis de la medición del desarrollo más allá de la simple evolución del PNB (Aristizábal et al., 2010, p. 21).

Fue entonces cuando se definieron como prioridad en las estrategias para el desarrollo, la atención de las necesidades de los sectores menos favorecidos. Si el objetivo era la erradicación de la pobreza, la redistribución del ingreso se convertía en una tarea prioritaria, con el fin de que toda persona pudiera satisfacer sus necesidades prioritarias. Lo anterior dio origen al nacimiento de una nueva corriente de pensamiento sobre el desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 54).

La satisfacción de necesidades básicas incluía alimentación, vestido, transporte y alojamiento, acceso a la educación, salud, agua y saneamiento, lo cual demandaba una infraestructura social suficiente. También significaba la participación ciudadana en la formulación de políticas y proyectos. El nuevo enfoque requería la combinación del apoyo del sector público y de las comunidades, de la CID y de la reformulación de políticas macroeconómicas para afectar el crecimiento y traducirlo en empleo e

intervenciones sectoriales para mejorar el acceso a los servicios básicos (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 55).

El enfoque de las necesidades básicas coincidió en la década de 1970 con la influencia de los movimientos feministas que demandaban la atención específica y el reconocimiento de la mujer en los procesos de desarrollo. Fue así como nació el Enfoque Mujer en el Desarrollo, promovido por el Banco Mundial y muchas otras organizaciones, el cual incorporó las teorías de género al debate sobre el desarrollo (Uncenta y Yoldi, 2000, pp. 56-57). Sin embargo, sería hasta la década siguiente, que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, incorporaría este enfoque en sus estadísticas e informes (Álvarez, 2012, p. 293).

De la mano con el nuevo enfoque de las necesidades básicas y la inclusión de la mujer en la agenda para el desarrollo, surgió un amplio movimiento político-intelectual conocido como el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). El NOEI abogó por cambios profundos en las relaciones económicas internacionales, que favorecieran el rompimiento de la dependencia entre los países de diferente nivel de desarrollo y que dieran una voz a los menos favorecidos en la esfera internacional. En este contexto, el surgimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo en 1960, permitió a los países árabes incorporarse en los debates internacionales (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 57).

En 1974, en la VI sesión extraordinaria de la Asamblea de la ONU, se adoptó la declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, promovida por el bloque de Países No Alineados (como se habían denominado en la IV Cumbre de Argel en 1971), que defendía el ejercicio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y del control sobre las inversiones extranjeras, sin olvidar que necesitaban de la tecnología y financiamiento de las potencias (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 58).

Las iniciativas del NOEI vieron su futuro truncado frente a la crisis económica mundial de la década de 1970, producto de la recesión económica estadounidense y la guerra árabe-israelí de 1973 y que trajo como consecuencia el aumento en los precios del petróleo. Los círculos políticos de los países industrializados dejaron de lado los debates sobre el desarrollo, centrando la atención en propuestas para combatir la crisis, la inflación y el desempleo. Por su lado, los países subdesarrollados encontraron en el endeudamiento externo la forma para enfrentar la crisis, lo cual a su vez estallaría años más tarde, como sucedió en la región latinoamericana en 1982 (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 60).

De esta manera, las propuestas del Informe *Pearson* y el empoderamiento logrado por parte de los países del sur perdieron fuerza y la cooperación internacional mostró un retorno al enfoque desarrollista. Ganaron terreno los principios del liberalismo económico dejando en un segundo plano el enfoque de las necesidades básicas.

La década de 1980: la crisis de la deuda. La crisis marcó el rumbo de la década siguiente. El panorama era el de un fuerte endeudamiento de los países en desarrollo, marcado por el uso ineficaz de los recursos, el aumento en los tipos de interés y la depresión de las exportaciones. La crisis de la deuda estalló en México en 1982 y rápidamente se sumaron Brasil y otros países de América Latina y África (Álvarez, 2012, p. 292).

Lo anterior, no solo generó repercusiones financieras, sino que incidió en las políticas de desarrollo y sus concepciones teóricas. La principal consecuencia se debió al proceso de renegociación de la deuda, el cual fue liderado por el Fondo Monetario Internacional. Este proceso fue condicionado al impulso de programas de ajuste estructural, que exigían una disminución del gasto público, especialmente en el área social y derivaron en el desmantelamiento progresivo del Estado y su capacidad de incidir en los procesos de desarrollo (Álvarez, 2012, p. 292). Estas políticas también

repercutieron en el ámbito de la CI, suponiendo un grave condicionamiento para la continuación de la ayuda, a la vez que la falta de recursos locales debido a la reducción del gasto social dificultó el impacto y la continuidad de los programas puestos en marcha (Uncenta y Yoldi, 2000, pp. 73-74).

Fue así como la preocupación por el desarrollo y las políticas de redistribución para la satisfacción de necesidades básicas, cedieron ante el protagonismo de las doctrinas del liberalismo económico. En este periodo el desarrollo se concibió como el correcto ajuste macroeconómico, lo cual lo popularizó como la “década perdida del desarrollo” frente a las políticas de liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado y la apertura externa, propias del modelo económico neoliberal conocido como el Consenso de Washington (Aristizábal et al., 2010, p. 24).

A pesar de lo anterior, en medio de la crisis de la deuda y del emergente Consenso de Washington, se promulgó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD), adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1986. Esta declaración colocó a la persona como sujeto central del desarrollo, redefiniéndolo como:

Un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. (ONU, DDD, 1986, p. 1).

Por un lado, la DDD constituyó la antesala del surgimiento de un nuevo enfoque para el desarrollo que tendría su florecimiento en la década siguiente, después de concluida la Guerra Fría. Por un lado, el fin de la confrontación Oeste-Este disminuyó el interés geoestratégico de algunas de las zonas más pobres del mundo, lo cual afectó negativamente la preocupación de las potencias por aquellas. Por otro lado, contribuyó a eliminar del debate sobre el desarrollo, algunas de las discusiones que hacían referencia a

las ventajas y desventajas del socialismo frente al capitalismo como sistema capaz de asegurar mejor el bienestar a las personas (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 74).

Los antiguos países socialistas se vieron obligados a aproximarse a las economías occidentales, ante lo cual los protagonistas del liberalismo voraz replicaron lo ensayado en América Latina, exigiendo a los países del este las mismas reformas de ajuste estructural para acceder a financiamiento externo. De esta manera, el mercado se presentó como la única alternativa para la organización de la vida económica y el modelo soviético, caracterizado por el fuerte intervencionismo estatal, como un obstáculo para el adecuado funcionamiento de la economía (Aristizábal et al., 2010, pp. 26-27).

La década de 1990: la cooperación internacional y el desarrollo humano. La década de 1990 vislumbró un nuevo panorama para la cooperación internacional al desarrollo. Surgieron nuevos debates y preocupaciones que vieron emerger una época de múltiples cumbres internacionales con representación del mundo entero, abocadas a la configuración de conceptos como desarrollo humano y desarrollo sostenible (Álvarez, 2012, p. 293).

La noción de desarrollo humano, impulsada entre otros autores por Amartya Sen, ofreció un nuevo giro humanista a las predominantes teorías desarrollistas, colocando a la persona como eje central del desarrollo. Desde este paradigma, el crecimiento económico es entendido como un medio más para lograr el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas (Aristizábal et al., 2010, p. 27).

Lo anterior se vio robustecido por el inicio de las publicaciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) a partir de 1990, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD afianzó la concepción del desarrollo humano, conformado por dos aspectos: el proceso de ampliación de las capacidades humanas y de

las oportunidades para el uso deseado de estas, colocando a la persona como gestora de su propio desarrollo (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 82).

El punto medular del IDH del PNUD fue la asociación entre el crecimiento económico y desarrollo humano, presentando una nueva herramienta de medición del desarrollo conocida como el Índice de Desarrollo Humano. Este índice, introdujo variables como la satisfacción de las necesidades básicas, el conocimiento, el respeto a los derechos humanos y la libertad en la métrica del desarrollo, dejando atrás la variable única del bienestar económico impulsada por el Banco Mundial (Álvarez, 2012, p. 293; Aristizábal et al., 2010, p. 28).

“El IDH podría considerarse, así como una medida de la capacidad de las personas para lograr vidas largas y sanas, comunicarse y participar en las actividades de la comunidad, y contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable.” (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 83). Asimismo, el desarrollo humano se vinculó con temas de ambiente, población, desarrollo social, equidad de género y participación de la mujer.

Así como el IDH dio vida al desarrollo humano, el *Informe Brundtland* (Nuestro futuro común) publicado en 1987 y elaborado por otra de las agencias de la ONU, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, perfiló la concepción de desarrollo sostenible. Esta noción se definió como la satisfacción de las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 85).

El *Informe Brundtland* dinamizó el movimiento de cumbres internacionales sobre biodiversidad y cambio climático, como la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (conocida como Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río) en la cual se alcanzaron acuerdos para la adopción de la Agenda 21 (primera agenda global para el desarrollo sostenible en el siglo XXI), el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre

Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Declaración de Río y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques (Álvarez, 2012, p. 294).

La sostenibilidad se trazó entonces como un eje transversal del desarrollo, entendida desde sus tres áreas: ambiental, social y económica. Esa transversalidad expuso la incompatibilidad del modelo de desarrollo imperante con las necesidades de la humanidad, debido al elevado consumo de recursos que supone. Esto implicó un giro esencial en el estudio de los problemas del desarrollo, los cuales pasaron a ser abordados como cuestiones que afectan al planeta entero y no únicamente a los países pobres (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 85).

Las nuevas concepciones de desarrollo humano y desarrollo sostenible pusieron sobre la mesa la ineficacia de los viejos instrumentos de cooperación para hacer frente a los problemas del futuro. En este contexto, el PNUD apostó por la reconfiguración del marco de la CID. La idea central fue plantear la cooperación para el logro de un desarrollo humano sostenible, concebido como “un conjunto de acciones que van mucho más allá de la transferencia de dinero, para poner el acento en el establecimiento de un marco global de redistribución de los recursos del desarrollo mediante un pacto en favor de la seguridad humana” (Uncenta y Yoldi, 2000, p. 85).

Además de las cumbres internacionales citadas en los párrafos anteriores, la noción del desarrollo humano sostenible se configuró a partir de los distintos acuerdos logrados en la Conferencia de Viena de 1993 sobre desarrollo y derechos humanos; la Conferencia de Beijing de 1995 relativa a la equidad de género; y la Conferencia de Copenhague de 1995 sobre desarrollo social y equidad (Aristizábal et al., 2010, pp. 29-31).

El siglo XXI y el enfoque de los derechos humanos. En el inicio del nuevo siglo, gana terreno un nuevo paradigma en el estudio del desarrollo: el enfoque de los derechos

humanos (DD.HH.). Este enfoque constituido sobre el anterior desarrollo humano sostenible, se orienta a la promoción y protección de los DD.HH. y se sustenta en un sistema de normas y principios establecidos por el derecho internacional (Álvarez, 2012, p. 295).

“De acuerdo con este enfoque, se busca analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.” (Álvarez, 2012, p. 295). Su máxima indica que el desarrollo debe contribuir a la realización de los derechos, aumentando la capacidad de las personas para reivindicarlos y la capacidad de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones (Aristizábal et al., 2010, p. 30).

El enfoque de los DD.HH. incorporó principios como la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas en las políticas, planes y procesos para el desarrollo, los cuales se anclaron en un sistema de derechos y deberes regido por el derecho internacional. Este es el enfoque actual de la cooperación internacional al desarrollo (Álvarez, 2012, p. 295).

El nuevo siglo y los derechos humanos abrieron paso a las agendas globales para el desarrollo. Fue así como en la Cumbre del Milenio, celebrada en la ciudad de Nueva York en el 2000, los países representados en la Asamblea General de la ONU acogieron la Declaración del Milenio, la cual expuso los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ocho ODM y sus respectivos indicadores fueron una nueva excusa para que los países desarrollados asumieran responsabilidad en el apoyo a los esfuerzos de los países menos adelantados, colocando la erradicación de la pobreza en el centro de la agenda. Representaron las prioridades de desarrollo de la humanidad y fijaron un norte común a toda la comunidad internacional destinando la ayuda a estos fines. Fueron

aceptados como los criterios de progreso general que debían ser alcanzados para el 2015 (Aristizábal et al., 2010, p. 32).

Asimismo, la primera década del siglo XXI acogió múltiples cumbres internacionales que ratificaron los compromisos adquiridos en la Cumbre del Milenio. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo también en 2002; la Declaración Ministerial de Doha, celebrada en 2001 en el marco de la Organización Mundial del Comercio; y la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda, entre otras (Aristizábal et al., 2010, p. 33).

El advenimiento del 2015 y la entredicha eficacia de los ODM reflejaron la necesidad de replantear la estrategia internacional para el desarrollo. Fue así como la Asamblea General de la ONU, consensuó la nueva Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un proceso más horizontal, amplio e inclusivo que el anterior. En esta ocasión se incluyeron un conjunto de 17 objetivos y 169 metas (Sanahuja, 2016, pp. 210-211).

En relación con la Agenda 2030, Sanahuja señala que:

(...) proyecta la integración de las agendas del desarrollo económico y social y ambiental en particular el cambio climático, sin menoscabo del mandato de la CMNUCC en ese ámbito; refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de los derechos de la “madre tierra” y la diversidad cultural; en la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur en esta materia, se reclama un esfuerzo adicional de los países avanzados, al tiempo que reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país. (2016, p. 211).

La sostenibilidad ambiental se convirtió en el eje transversal de la Agenda 2030, reflejando la prioridad asignada en la planificación del desarrollo al cuidado de la “Casa Común”. Catorce de los diecisiete objetivos incluyeron de forma directa la sostenibilidad

y la inclusión de metas en el campo de la agricultura, la educación para la sostenibilidad, la construcción de ciudades sostenibles, la disponibilidad del agua y las energías limpias, la producción y el consumo sostenible, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad.

La adopción de la Agenda 2030 para el logro de los ODS representa la globalización de la agenda para el desarrollo. Adoptada en un marco multilateral, participativo y consultivo conlleva un visible aumento en el nivel de integración económico, social y ambiental. Trasciende los problemas de los países en desarrollo y refleja los problemas del planeta y de la humanidad, a la vez que obliga a dejar atrás la visión de cooperación Norte-Sur, poniendo énfasis en otras tipologías como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular (Sanahuja, 2016, p. 218).

De conformidad con las consideraciones anteriores, se observa como la cooperación internacional ha variado su configuración según el momento histórico y la concepción imperante sobre desarrollo. Ha sido hasta la coyuntura actual que los países en desarrollo han logrado una verdadera participación en la formulación de los pactos globales que rigen el destino de la ayuda, lo que a su vez les aumenta su grado de responsabilidad en relación con la movilización de recursos externos y la gestión eficaz de estos.

Como se verá más adelante, en el caso de Costa Rica, su legado histórico le ha permitido alinearse con facilidad e incluso adelantarse en la elaboración de políticas y programas nacionales que colocaron la sostenibilidad como eje transversal en la planificación nacional. En los capítulos siguientes se busca identificar las instancias nacionales rectoras de la cooperación internacional, así como los compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense que abrieron paso al establecimiento de metas nacionales en materia de cambio climático y que esas instancias

tienen el encargo de alcanzar, principalmente a partir de recursos de cooperación internacional.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRIGIDA A LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN COSTA RICA

Según se expuso en el capítulo anterior, mediante la cooperación internacional se ha procurado el desarrollo de la capacidad institucional de los países subdesarrollados para afrontar sus propios desafíos, fortaleciendo sus relaciones recíprocas y aumentando el intercambio dentro de los principios de autodeterminación, respeto a la soberanía, dignidad y equidad. Desde el enfoque de DD.HH. que cobija actualmente a la CI, las agendas para el desarrollo reflejan objetivos y metas que trascienden problemas asociados a diferentes niveles de progreso entre los estados y se convierten en hojas de ruta para responder a los desafíos que enfrenta la humanidad como un todo.

En el siglo XXI el CC constituye el principal reto planetario y la suscripción de acuerdos internacionales en la materia ha puesto énfasis en que la clave de la lucha contra este fenómeno reside en la cooperación. A continuación se detalla el marco jurídico costarricense relativo a la cooperación internacional y cambio climático, a fin de identificar las instancias nacionales rectoras en la materia y los compromisos adquiridos por el Estado costarricense que enmarcan el establecimiento de las metas nacionales en carbono neutralidad y descarbonización de la economía.

Marco jurídico de la cooperación internacional en Costa Rica

El marco jurídico de la cooperación internacional se encabeza por la Constitución Política de la República (CPOL). En su artículo 140 inciso 12, la CPOL indica que es competencia del presidente y del respectivo ministro, dirigir las relaciones internacionales de la República. En concordancia, la Ley General de Administración Pública, Ley N.6627 del dos de mayo de 1978, reitera el mandato constitucional en su artículo 25 inciso 1.

De acuerdo con el MINAE,

La cooperación internacional es parte de la acción exterior del Estado. Se le concibe como un eje esencial de la política exterior de los países y, por lo tanto, forma parte de las relaciones internacionales que el país ejecuta en su accionar externo. La cooperación internacional se traduce en un instrumento tangible que permite el fortalecimiento de las relaciones internacionales bilaterales, regionales y globales, promueve la integración y la solidaridad entre los pueblos. Desde la óptica del desarrollo, por su parte, la cooperación internacional es una herramienta que apalanca y complementa la inversión nacional en áreas sustantivas. (2018, p. 10).

A nivel de legislación, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRE), Ley número 3008 del 18 de julio de 1962, indica que la rectoría de este ministerio recae en la colaboración con el presidente de la República, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio mediante el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante gobiernos e instituciones extranjeras.

Poco más de una década después de la promulgación de la Ley número 3008, se emitió la Ley de Planificación Nacional, Ley N°5525 del dos de mayo de 1974, la cual señala en su artículo 11 que corresponde al Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), coordinar, negociar, tramitar, aprobar y evaluar los programas de cooperación para el desarrollo y cooperación para inversión pública, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, la promulgación de la Ley 5525, concibió la separación de la gestión de la Cooperación Internacional en dos áreas: la tramitación interna de proyectos de cooperación y la negociación técnica con entidades, organismos e instituciones nacionales a cargo de Mideplan, y la representación y la negociación diplomática en el plano internacional, así como el establecimiento de la congruencia de los proyectos y programas de CI con las prioridades de la política exterior, regido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La legislación señalada no contó en su momento con una adecuada reglamentación, lo cual derivó treinta años más tarde en el resultado del Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005, publicado por Mideplan (2007, pp. 13-15), el cual fue enfático en la falta de claridad en las acciones de coordinación y en la delimitación que cubren a Mideplan y al MRE, así como en la carencia de información centralizada y sistematizada sobre la CI y la ausencia de estandarización de los procesos de cooperación.

Las autoridades nacionales han hecho esfuerzos por solventar las deficiencias señaladas por medio de normas de rango no legal, como el Decreto Ejecutivo número 33206 del 7 de julio de 2006, relativo a la Reforma al Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante el cual se creó el Área de Cooperación Internacional de Mideplan. Sin embargo, este decreto omitió la adecuada señalización de funciones y competencias del área, lo cual se solventó mediante el Decreto Ejecutivo número 35056-PLAN-RE del 12 de noviembre de 2008, que reglamentó el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, relativo a las atribuciones de Mideplan en materia de cooperación internacional y a la instalación de los actores interinstitucionales involucrados y sus correspondientes funciones.

Asimismo, la Directriz Presidencial N°030-PLAN del 10 de setiembre de 2008, referida a la remisión, a Mideplan, de parte de todos los órganos e instituciones de la administración central, de información actualizada sobre acciones de cooperación no reembolsable con la finalidad, según se indica, de mantener información precisa y puntual sobre la cooperación, que facilite los procesos de transparencia en las actuaciones del Estado y una adecuada rendición de cuentas de la gestión pública.

Algunos años después, se emitió el Decreto Ejecutivo número 37735-PLAN del 06 de mayo de 2013, que reglamentó el Sistema Nacional de Planificación, el cual enmarca el Subsistema de Cooperación Internacional, que vela por la buena marcha de la

planificación, programación, evaluación y sistematización de los proyectos de cooperación internacional. El Subsistema de Cooperación Internacional define la organización y las funciones de los órganos del subsistema y asigna la rectoría a Mideplan, sin perjuicio de las competencias del MRE respecto de la política exterior sobre CI.

Además, el Decreto 37735-PLAN creó el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), administrado por Mideplan, para apoyar las gestiones de negociación, programación, seguimiento y evaluación de los proyectos de CI. Al respecto, la Contraloría General de la República ha sido enfática en la necesidad del continuo fortalecimiento del SIGECI (Citado en Mideplan, 2014c, p. 33).

En este sentido, las competencias del MRREE se precisan en el Decreto Ejecutivo número 38435-RE, del 26 de mayo de 2014, que reformó el Decreto Ejecutivo número 19561 del nueve de marzo de 1990, denominado Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, actualizando y el fortaleciendo las funciones de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Ahora bien, las competencias de Mideplan y del MRE en relación con el subsistema de cooperación internacional, se ejecutan a partir de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al respecto, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley número 8131 del 18 de setiembre de 2001 y su reglamento, Decreto Ejecutivo número 32988-H-MP-MIDEPLAN del 14 de diciembre de 2011, indican que el PND constituye el marco global que orienta los planes operativos institucionales, lo cual implica la incorporación de objetivos, metas, acciones e indicadores para aquellos programas y proyectos desarrollados a partir de cooperación internacional. En este sentido, la gestión de la cooperación financiera así

como de la cooperación técnica (a pesar de su naturaleza no monetaria) recibida por Costa Rica, se rige por las disposiciones de la Ley 8131.

En relación con la cooperación financiera, los recursos movilizados se constituyen en fondos públicos, los cuales se circunscriben al marco jurídico que a estos les es propio (Solano, 2010, p. 60). Este marco está conformado por:

- i. La Constitución Política de la República de Costa Rica, principalmente en cuanto a la negociación y celebración de convenios o empréstitos, cuya competencia recae en el Poder Ejecutivo (art. 140 inciso 10) y su aprobación en la Asamblea legislativa (art. 121 inciso 15). Asimismo, normas relativas al presupuesto de la República, rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, deberes y atribuciones de la Contraloría General y de la Tesorería Nacional.
- ii. La Ley de Planificación número 5525 y su reglamento en cuanto a las autorizaciones inmersas en la gestión de proyectos de cooperación.
- iii. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N°8131 en lo relativo al sistema de Caja Única del Estado y al subsistema de crédito público, además, lo relativo a los procesos de emisión y de evaluación de los informes de resultados de la ejecución presupuestaria de las entidades públicas, así como del cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del PND.
- iv. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N°7428 del 07 de setiembre de 1994, en referencia a la fiscalización de la Hacienda Pública y de los fondos públicos, así como de los beneficios patrimoniales que las entidades públicas otorgan a sujetos privados, control presupuestario, aprobación de contratos y convenios, potestades de investigación y de realización de auditorías.

v. La Ley de Contratos de Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, Ley N°7010 del 25 de octubre de 1985, en lo referido a la obligación de las instituciones del sector descentralizado y empresas públicas, de obtener la autorización previa del proyecto emitida por MIDEPLAN, el dictamen favorable del Banco Central y la autorización de la Autoridad Presupuestaria, como condiciones indispensables para contratar créditos internos y externos.

vi. La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N°7558 del 03 de noviembre de 1995, que establece los deberes y atribuciones del Instituto emisor en materia de política crediticia de la República. Además, la emisión de un dictamen por parte de ese banco, de previo a la realización de trámites efectuados por el Ministerio de Hacienda y por las instituciones públicas, para la consecución de créditos (Solano, 2010, pp. 60-62).

Si bien los recursos públicos (fondos, bienes o valores) cuentan con un vasto marco jurídico, en la práctica no es siempre fácil establecer la naturaleza de los recursos provenientes de cooperación internacional (públicos o privados). Esto se debe a los términos y condiciones para la administración de los recursos que el donante y el receptor acuerdan en cada caso. Al respecto, la Contraloría General de la República, ha establecido que es necesario realizar una valoración casuística para dilucidar la naturaleza de los fondos involucrados (Citado en Solano, 2010, p. 65).

Por un lado, son comunes los casos en los cuales el donante manifiesta su voluntad de que los recursos no sean ingresados a la corriente de fondos públicos y no existe norma jurídica que prohíba o limite en forma expresa y genérica, la posibilidad de que el Estado o sus instituciones reciban bienes y servicios resultantes de la utilización de fondos de cooperación administrados por el propio donante o por un tercero. Tal es el caso de agencias de cooperación establecida en el país, como la Cooperación Técnica

Alemana (GTZ), el Fondo de Población de Naciones Unidas y similares (Solano, 2010, p. 65).

Por otro lado, cuando se trata de fondos privados de cooperación financiera no reembolsable, si bien estos no se sujetan a una regulación estatal, el Estado debe procurar incluir en los convenios macro de cooperación con posibles donantes, cláusulas que rijan el manejo de los fondos privados de cooperación dirigida al país, en relación con su compatibilidad con el PND y con el establecimiento de mecanismos adecuados de planificación, gestión, evaluación y rendición de cuentas. Ello sin perjuicio de los términos y acuerdos que al efecto establezcan directamente el cooperante y el receptor (Solano, 2010, p. 66).

Según las consideraciones anteriores, se observa que el ordenamiento jurídico costarricense orienta la gestión de la cooperación internacional, depositando en Mideplan, un abanico amplio de atribuciones y competencias en materia de cooperación internacional, así como en lo relativo a los procesos que garanticen la efectividad y la transparencia de programas y proyectos para desarrollo e inversión. Por su parte, el MRE mantiene la rectoría externa en la materia, teniendo la competencia exclusiva en la negociación diplomática y formalización de esta. Asimismo, establece la congruencia de los proyectos y programas de CI con la política exterior del país.

De acuerdo con el objetivo general del presente trabajo de investigación, se evaluarán las competencias de Mideplan vinculadas a la institucionalización de las metas nacionales e internacionales en materia de cambio climático y las competencias del MRE en lo referido a la eficacia en la gestión de movilización de recursos de cooperación internacional para el cumplimiento de dichas metas.

Compromisos internacionales del Estado costarricense en cambio climático

En la última década, las consecuencias del CC se han manifestado en fenómenos meteorológicos y climáticos tales como sequías, inundaciones, olas de calor peligrosas y tormentas más intensas. El aumento del nivel del mar amenaza con desaparecer islas tropicales y el aumento en la temperatura del océano arriesga la continuidad de la vida submarina. Además, los cambios en el uso del suelo generan una grave afectación al sector agrícola, incidiendo en los sistemas de producción y en la seguridad alimentaria (acceso a alimentos y estabilidad de precios) amenazando el funcionamiento habitual de las comunidades (IPCC, 2014, p. 10).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), señaló en su nuevo informe especial, que para limitar el calentamiento global a 1,5°C se necesitan cambios de gran alcance y sin precedentes en todos los aspectos de la sociedad. Según indican, el mundo experimentará graves problemas antes de lo esperado a medida que las emisiones de dióxido de carbono aumentan. Las temperaturas globales podrían aumentar los temidos 2°C en tan solo once años y casi seguro en veinte años, con lo cual las posibilidades de revertir el fenómeno serían ínfimas y las consecuencias devastadoras (IPCC, 2018, p. 2).

El impacto del cambio climático es multisectorial y, si bien no distingue entre niveles de desarrollo, sí refleja la aventajada resiliencia de unos Estados sobre otros. Por esto, tras décadas de discusión, la comunidad internacional ha llegado a considerar el cambio climático como una cuestión que atenta al desarrollo de los países, en el tanto trae consigo afectaciones y estancamientos significativos que aumentan los índices de vulnerabilidad y riesgo de los países menos desarrollados (Gauna, 2017, p. 32).

En este sentido, la región de América Latina y el Caribe tiene una asimetría fundamental con referencia al cambio climático. Si bien esta región ha contribuido

históricamente al cambio climático en menor medida que otras regiones, resulta particularmente vulnerable a sus efectos y más aún, estará involucrada de diversas formas en sus posibles soluciones (CEPAL, 2014, p. 7).

Por ejemplo, en América Central se proyectan riesgos clave como la difusión de enfermedades transmitidas por vectores tales como el dengue y la malaria, la disponibilidad del agua, las inundaciones y deslizamientos en terrenos urbanos y rurales debido a precipitaciones extremas y la menor producción de alimentos y calidad alimentaria (IPCC, 2014, p. 14).

En Costa Rica, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) estima que entre el 2005 y 2017 se registraron pérdidas por 2.210 millones de dólares, en infraestructura, servicios y producción. Los efectos adversos provocados por la tormenta tropical Nate en 2017 sumaron 577 millones de dólares, equivalente al 1% del PIB para ese año. Las pérdidas registradas incluyen vidas humanas y animales, así como destrucción de carreteras y puentes, impactos en vivienda y en más de 120 mil hectáreas para la producción de caña, café, arroz, frijoles, frutas y hortalizas (MINAE, 2018, p. 14).

Siguiendo esta lógica, las agendas para el desarrollo han aumentado la inclusión de objetivos relacionados con la mitigación y la adaptación al cambio climático. Tal como la Agenda de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030, que incorporó por primera vez un objetivo específico para la Acción por el Clima (ODS 13) y posicionó la sostenibilidad como eje transversal de la agenda.

Costa Rica fue el primer país del mundo en suscribir un pacto nacional por el cumplimiento de los ODS, el cual consolidó en el Decreto Ejecutivo N.40203-PLAN-RE-MINAE del 15 de febrero de 2017, que estableció una estructura organizacional encabezada por el presidente de la República y los ministros de Relaciones Exteriores y Culto, Planificación Nacional y Política Económica y Ambiente y Energía para planificar,

implementar y dar seguimiento en Costa Rica a los 17 ODS y velar por su inclusión en los diferentes instrumentos de planificación, como políticas, planes, programas, proyectos, así como en la presupuestación nacional, institucional, sectorial y regional (Decreto Ejecutivo N.40203, 2017, arts. 1-9).

Las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a Mideplan y al MRE en materia de cooperación y cambio climático, se ejecutan a partir de los compromisos que el Estado costarricense ha adquirido en el plano internacional. Estas obligaciones se detallarán a continuación, permitiendo contextualizar el norte que orienta la gestión de estas instancias, lo cual a su vez sustentará el análisis de la gestión en el capítulo siguiente.

El artículo 7 de la CPOL establece que los tratados, convenios y concordatos internacionales, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Ley N.7615 del 24 de julio de 1996, denomina “tratado” a todo aquel acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional.

Lo anterior lo reafirma la Sala Constitucional en su voto número 00738-90, en el cual señala que, para el derecho constitucional costarricense, un acuerdo internacional es definido como un tratado por su contenido y no por el nombre que reciba el instrumento. Interesa que sea celebrado por sujetos del derecho internacional y esté regido por este derecho (Sala Constitucional, 1990).

En este sentido, la CMNUCC es el instrumento internacional más importante para la acción por el clima y la búsqueda de consensos. Costa Rica suscribió la CMNUCC el 13 de junio de 1992 y la ratificó mediante la Ley N.7414 del 13 de junio de 1994. El objetivo de esta convención es:

La estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. (Ley N.7414, 1994, art. 2).

La CMNUCC estableció el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este principio hace un llamamiento a los Estados a ser conscientes de su compromiso firme para atender la problemática que impone el CC. A la vez, reconoce que las acciones de algunos países desarrollados constituyen la raíz de la problemática, de tal forma que las obligaciones de estos serán diferenciadas en relación con correspondientes a los países en desarrollo (Ley N.7414, 1994, art. 3).

Esa mayor responsabilidad atribuida a los países desarrollados se traduce en la obligación tanto en términos de reducción de GEI, como en la asignación de recursos para la CID. Recursos financieros y técnicos que irán destinados a la mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la promoción del desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología en beneficio de los países receptores (Ley N.7414, 1994, preámbulo). Este punto resulta especialmente relevante, debido a que ha marcado los diferentes posicionamientos políticos y las actuaciones de los Estados en relación con la temática de cambio climático.

En concordancia con la firma de la CMNUCC, Costa Rica ratificó mediante Ley N.7513 del 09 de junio de 1995, el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos suscrito por los países centroamericanos en 1993, como parte de los esfuerzos regionales para la reducción de emisiones de GEI. Este convenio pretende promover a nivel regional, políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, que contribuyan al desarrollo sostenible de los países de la región.

La CMNUCC encuentra sus orígenes en distintas conferencias de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo, tales como la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, mejor conocida como la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, realizada en Ginebra, Suiza en 1979, la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en 1988, la Conferencia de Ottawa, desarrollada en Canadá en febrero de 1989, la Conferencia de La Haya de 1989 y la Conferencia de Río de 1992 (Morales, 2016, p. 37).

Si bien para la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, el CC no estaba en el orden del día, fue allí donde los líderes mundiales decidieron reunirse cada diez años para realizar un seguimiento del estado del medio ambiente y el impacto que conlleva sobre el desarrollo. Fue hasta 1979, en la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, donde se consideró por primera vez el CC como una amenaza real para el planeta y se adoptó una declaración que exhortaba a los gobiernos a prever y evitar los posibles cambios en el clima (Morales, 2016, p. 38).

Una década más tarde, en 1988, la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente crearon el IPCC con el objetivo de que facilitara evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. Los informes del IPCC han obtenido consenso científico internacional y sustentan los planteamientos y posicionamientos que deben reflejar las políticas nacionales sobre cambio climático.

Continuando con los esfuerzos de la comunidad internacional, en el mismo año cuando se adopta la CMNUCC, se llevó a cabo la Conferencia de Río de 1992, también conocida como la Conferencia de la Tierra, la cual acogió la Agenda 21. Esta agenda delineó un plan de acción para el desarrollo sostenible en el siglo XXI, haciendo énfasis en su ejecución a partir del desarrollo de agendas locales por país (Álvarez, 2012, p. 294).

La CMNUCC, fue la ventana para la creación de un espacio permanente de diálogo y negociación para los Estados, mediante las Conferencias de los Estados Parte. Un espacio que ha permitido el surgimiento de compromisos derivados de los acuerdos o planes de acción definidos en cada una de las conferencias, así como la hoja de ruta para el cumplimiento de aquellos. La Primera Conferencia de las Partes de la CMNUCC se realizó en Berlín en 1995 (COP1) y fue la ocasión cuando las Partes acordaron sesionar anualmente. A partir de entonces, las Conferencias más relevantes para la doctrina científica se sintetizan en la Tabla 1.

Tabla 1 Principales conferencias de los Estados Parte ante la CMNUCC

<i>COP 3 Kioto, Japón, 1997</i>	Se suscribió el Protocolo de Kioto. Por primera vez se establecieron objetivos cuantitativos de reducción de emisiones jurídicamente vinculantes. Su principal carencia radica en que obligó únicamente a países industrializados en su primer periodo de compromiso 2008-2012 y no se logró la ratificación por parte de aquellos con mayores índices de GEI en el segundo periodo 2013-2020, acordado en la COP17 la cual se celebró en Durban, Sudáfrica en 2011. Costa Rica ratificó el Protocolo de Kioto mediante Ley N.8219 del 8 de marzo del 2002.
<i>COP 13 Bali, Indonesia, 2007</i>	Se adoptó el Plan de Bali, una hoja de ruta para la COP 15 llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, en la cual se esperaba llegar a un acuerdo global para el periodo post Kioto. El Plan de Bali constituía una propuesta de objetivos específicos de reducción de emisiones para países industrializados y compromisos para aquellos Estados en vías de desarrollo. Estos compromisos nacionales fueron bautizados como Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs por sus siglas en inglés), cuyo impacto debe ser medido, reportado y verificado.
<i>COP 15 Copenhague, Dinamarca, 2009</i>	La COP15 fracasó en su intento de generar el ansiado acuerdo global que entraría a regir después de agotado el Protocolo de Kioto. En su lugar, se adoptó el Acuerdo de Copenhague, cuyo principal aspecto fue el contar con el apoyo de todos los países que son grandes emisores para mantener el aumento de la temperatura promedio en menos de 2°C en el mediano plazo. Su principal crítica fue el no establecer los mecanismos efectivos para alcanzar esa meta. Además, estableció un mecanismo de financiación para la mitigación y la adaptación a los países en desarrollo. Costa Rica es una de las 141 partes de la Convención que firmó el Acuerdo de Copenhague.
<i>COP 16 Cancún, México, 2010</i>	El principal logro fue la creación del Fondo Verde del Clima, el cual busca apoyar a los países en desarrollo a adoptar prácticas para la mitigación y la adaptación al CC. El Fondo Verde pretende alcanzar los acuerdos de movilización de recursos financieros para cambio climático por USD 100,000 millones de dólares a partir de 2020.

<i>COP 19, Varsovia, Polonia, 2013</i>	El objetivo central de la COP19 fue acercar posiciones, buscando la formación de consenso para lograr un acuerdo de reducción de emisiones en el 2015; acuerdo en el cual se esperaba la participación de los Estados que se quedaron por fuera del Protocolo de Kioto. También, se adoptó un mecanismo de ayuda a las pérdidas y daños que sufren los países más vulnerables a las afectaciones climáticas. En la COP19 se deja atrás el concepto de <i>compromisos</i> y se introduce el término <i>contribuciones</i> para referirse a las acciones de los gobiernos encaminadas a la reducción de emisiones de GEI. Se propone un concepto más suave que refleja un acercamiento y un abordaje más responsable y maduro hacia la temática del CC.
<i>COP 21, París, Francia, 2015</i>	Se adoptó el histórico Acuerdo de París, cuyo objetivo es mantener el aumento de la temperatura de este siglo por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales y continuar con los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C. Este acuerdo establece la obligatoriedad, para todas las partes, de fijar las contribuciones nacionales para disminuir sus emisiones de GEI, así como el objetivo global de fortalecer la adaptación al CC mediante el apoyo y la cooperación internacional. Se acordó el trabajo sobre una hoja de ruta sobre la financiación climática hasta los 100.000 millones de dólares para el año 2020. Además, se estableció un sistema de transparencia y contabilidad para la acción climática. Es la primera vez que se logra un acuerdo universal de este tipo para impulsar la lucha contra el cambio climático. Costa Rica ratificó el Acuerdo de París mediante Ley N.9405 del 04 de octubre de 2016.
<i>COP 23, Bonn, Alemania, 2017</i>	Dos años después del Acuerdo de París, la Conferencia de Bonn reafirma el compromiso global de no incrementar la temperatura planetaria en más de 1.5°C, sumando el apoyo de ciudades, regiones, territorios, empresas y sociedad civil a los planes nacionales de acción climática. Asimismo, examina el trabajo de los gobiernos en el marco de la preparación para la implementación del Acuerdo de París.
<i>COP24, Katowice, Polonia, 2018</i>	Se continuó el diálogo sobre la adopción de un plan conjunto y concreto que asegure la adecuada implementación del Acuerdo de París. Se adoptó un “libro de reglas” para operativizarlo y para garantizar la transparencia de las medidas asumidas por cada país, dejando aún pendiente áreas esenciales como la descarbonización de la economía y la financiación climática a países en desarrollo después del 2020.
	Reconstrucción propia desde (Morales, 2016, pp. 43-48; Granados y Madrigal, 2014, pp. 5-6)

Costa Rica ha participado en las COP desde su primera edición en 1994. El Estado costarricense sostiene el posicionamiento de las metas globales de mantener el aumento

de temperatura por debajo de 2°C con respecto a niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5°C. En las distintas declaraciones que ha dado el país en las COP, llama a los países desarrollados a respetar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, considerando injusto que países de renta media como Costa Rica inviertan recursos del producto interno bruto para combatir el CC (Granados y Madrigal, 2014, p. 6).

Entre los principales lineamientos del estado costarricense, se encuentra el mecanismo de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, además, la conservación, el manejo sostenible y el incremento de las capturas de carbono (conocido como REDD+), el cual es un mecanismo de mitigación del cambio climático desarrollado bajo la CMNUCC. El REDD+ que busca reconocer y proveer incentivos positivos a los países en vías de desarrollo para proteger sus recursos forestales, mejorar su gestión y utilizarlos de manera sostenible con el fin de contribuir a la lucha global contra el cambio climático y sus efectos (Granados y Madrigal, 2014, p. 7).

Si bien se considera que el sector forestal es uno de los sectores donde se pueden lograr avances significativos de reducción de emisiones si se presentan las condiciones de financiamiento apropiadas, también se critica que en el posicionamiento de Costa Rica ante las COP existe un sesgo a favor de la mitigación en el tema forestal, dejándose de lado la adaptación al CC, a excepción del sector agropecuario donde sí se observa un accionar más enfocado en la búsqueda de sinergias entre adaptación y mitigación (PEN, 2017, p. 5).

Por esto, el Estado costarricense llama a la intensificación de la cooperación internacional para financiar medidas de mitigación y adaptación al CC. Reconoce la necesidad de fortalecer la transferencia de tecnologías y fomentar su generación a nivel regional, para lo cual ha impulsado la creación de un centro regional de generación y

transferencia de tecnología ubicada en cualquiera de los países del SICA (MINAE, 2009, p. 17).

Asimismo, también se cuestiona que no se cuenta con los mecanismos adecuados para construir los posicionamientos del país ante las COP, tarea que se ve delegada a los asistentes de turno a dichas conferencias. Lo anterior inhibe la creación multisectorial de una agenda que refleje las necesidades reales del país. Lo mismo sucede con la delegación negociadora, la cual históricamente ha estado conformada por asesores técnicos que brindan algún tipo de seguimiento y asesores externos que apoyan temas específicos. Solamente el Fondo para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO) participa regularmente en las COP y brinda el seguimiento respectivo a la implementación de los acuerdos tomados. Otros actores asisten circunstancialmente representando sus propios intereses, como el Instituto Costarricense del Café, que busca financiamiento para la implementación de las medidas de mitigación y adaptación en el sector cafetalero (Granados y Madrigal, 2014, p. 8).

Como Estado Parte del Acuerdo de París, el Estado costarricense se obligó a presentar su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (CNDCR), la cual presentó el mismo de año de la ratificación del acuerdo en el 2015. Las contribuciones nacionales representan el aporte nacional de cada Estado Parte de cara al 2021, cuando entre en vigor el Acuerdo de París. El compromiso fue elaborarlas de acuerdo con sus capacidades y realidades, reconociendo que dichos planes deberán ser ambiciosos, legalmente vinculantes y disponer de los medios de implementación necesarios para hacerle frente al CC (MINAE, 2015, p. 2).

En su contribución nacional el Estado costarricense reafirma la voluntad de orientar su economía hacia la carbono neutralidad, constituyéndose la fecha del 2021 como el punto de inflexión en los esfuerzos de reducción de emisiones y un hito en el camino de descarbonización de su economía. De esta manera, asume el compromiso de

mantener sus emisiones de GEI por debajo de las 9.374.000 TCO₂eq para el año 2030. Esto se traduce en una reducción de emisiones de GEI del 25% contrapuesto con las emisiones de 2012. Para lograr su meta, Costa Rica tendrá que reducir 170.500 toneladas de GEI año con año, hasta el 2030. Este límite es consistente con la trayectoria global necesaria para cumplir la meta de 2°C (MINAE, 2015, p. 3).

En la misma línea de esfuerzos gubernamentales y de acuerdo con la política costarricense de gobierno abierto y los compromisos adquiridos por el país, con la finalidad de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana, se creó el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), bajo la tutela del Centro Nacional de Información de Información Geo Ambiental del MINAE. Se espera que el SINIA en conjunto con el Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático¹ (SINAMECC), habiliten la formulación de política climática basada en datos (MINAE, 2015, p. 4).

Asimismo, la CNDCCR, proyectó para su implementación la creación de dos consejos ciudadanos deliberativos para acompañar el proceso de planificación y gestión climática del gobierno: uno de carácter técnico-científico creado mediante el Decreto Ejecutivo N.40615 del siete de agosto de 2017, y otro consultivo-ciudadano instituido en el Decreto Ejecutivo N.40616 de la misma fecha que el anterior. Además, la instalación de un Consejo Interministerial de Cambio Climático que dé seguimiento a las políticas climáticas.

¹ Creado mediante Decreto Ejecutivo N.41127-MINAE del 09 de abril de 2018. El SINAMECC brinda información sobre el inventario nacional de GEI, el progreso en el cumplimiento de la CNDCCR, la participación en los mecanismos de mercado y no mercado, la participación en las REDD+, el avance en la adaptación al CC, el apoyo recibido en financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades. La construcción del SINAMECC se financia a partir de fondos de cooperación internacional administrados por la Dirección de Cambio Climático del MINAE (Decreto Ejecutivo N.41127, 2018, art.1).

En relación con la mitigación del CC, la CNDCCR establece el trabajo sobre los siguientes aspectos:

- i. Reducción de la demanda energética y la emisión de GEI, mediante la eficiencia y la conservación energética, así como estrategias sectoriales bajas en emisiones.
- ii. Descarbonización del suministro de energía.
- iii. Sustitución de combustibles para uso final.
- iv. Manejo de sumideros de carbono con sus respectivos planes de uso del suelo.

Por un lado, en relación con la demanda energética, se proyecta que la eficiencia disminuya la petición de los sectores residencial e industrial, mientras aumente la del sector transporte. La meta de esta contribución es alcanzar y mantener una generación eléctrica 100% renovable al 2030. Por otro lado, se espera contar con estrategias de disminución de emisiones en el sector agropecuario, que es el segundo de mayores emisiones compuestas en su mayoría por óxido nitroso y de metano, mediante esquemas innovadores que garanticen la sostenibilidad financiera postcooperación internacional (MINAE, 2015, p. 13).

Costa Rica se propone el desarrollo y fortalecimiento de NAMAS en el sector cafetalero, ganadero, biomasa y en el de pymes. Asimismo, dese la línea de promoción del desarrollo verde e inclusivo, reconoce la necesidad de una política agroambiental armonizada que permita cumplir con los objetivos de desarrollo rural, así como con los de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático (MINAE, 2015, pp. 13-14).

Se incluye también el sector de residuos sólidos, los cuales son la tercera fuente de emisiones. En este sentido se contempla la construcción del NAMA de residuos sólidos, a cargo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos, el Ministerio de Salud, el MINAE y las municipalidades, especialmente las del Gran Área Metropolitana (MINAE, 2015, p. 15).

La CNDCCR también enfatiza en el manejo de sumideros de carbono. Al respecto los diálogos sectoriales y las consultas relacionadas con la estrategia REDD+ arrojaron un consenso sobre la necesidad de definir claramente los derechos sobre el recurso bosque, el carbono y los demás servicios ambientales que proveen los ecosistemas forestales y agroecosistemas de Costa Rica, a fin de garantizar a largo plazo la capacidad del país de producir riqueza y a la vez generar bienes y servicios ambientales (MINAE, 2015, p. 14).

En el área de adaptación al CC, la Contribución Nacional Determinada de Costa Rica, estableció el compromiso de trabajar en al menos ocho aspectos, tal como se aprecia en la Tabla 2.

Tabla 2 Contribución nacional determinada de Costa Rica, compromisos en adaptación al CC

<i>1.Desarrollo de un Plan Nacional de Adaptación antes de 2018</i>	En el 2018 se emitió la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030 como marco rector que orientará las acciones del país en materia de adaptación.
<i>2.Reducción del riesgo de desastres</i>	Costa Rica se comprometió internacionalmente, mediante el Compromiso de Ginebra (<i>Geneva Pledge</i>), a desarrollar un intercambio de experiencias en materia de DD.HH. y CC. La CNE elaboró la Política Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2030, cuyos ejes transversales son la reducción del riesgo, los preparativos y la respuesta y recuperación ante desastres.
<i>3.Adaptación basada en comunidades</i>	Propone que la adaptación debe ser un proceso liderado por las comunidades lo cual requiere de un proceso de empoderamiento de la población para enfrentar los impactos del CC, sumado a la necesidad de mejorar la eficiencia productiva, ambiental y mejorar la capacidad de adaptación de los productores agropecuarios.
<i>4.Adaptación basada en ecosistemas</i>	Se asume el compromiso de aumentar la cobertura forestal en un 60% del territorio nacional, fortalecer el Programa de Pago por Servicios Ambientales y la consolidación del Sistema Nacional de Corredores Biológicos y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas como mecanismo de protección de las fuentes de agua en los 81 cantones del país.
<i>5. Planificación y</i>	Introduce el tema del CC en la planificación territorial, asumiendo el

<i>gestión local para la adaptación territorial.</i>	compromiso de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en sus procesos de ordenamiento territorial, para que al 2020 todas las ciudades y cantones costeros dispongan de planes de ordenamiento territorial que contemplen la vulnerabilidad al CC y medidas de mitigación y adaptación.
<i>6. Adaptación de la infraestructura pública.</i>	Señala la urgencia de adoptar medidas preventivas en infraestructura de la red nacional por eventos climáticos en zonas vulnerables. El sector infraestructura vial acumula pérdidas que ascienden a los U\$679,23 millones en el periodo de 1988-2012 y un monto de 7.750 millones de colones por daños provocados por las lluvias en el año 2015, distinguiéndola como el área más afectada por el CC.
<i>7. Salud ambiental como medida de adaptación</i>	Tomando en cuenta que la salud ambiental contiene el saneamiento básico, la gestión integral de los residuos, la vigilancia en la calidad del agua para consumo humano, el alcantarillado sanitario y pluvial, y el control de contaminantes peligrosos, reconoce la necesidad de garantizar la salud ambiental para reducir la vulnerabilidad humana y silvestre.
<i>8. Desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología y financiamiento para la adaptación.</i>	La implementación del Plan Nacional de Adaptación, requerirá de la sistematización de procesos, el fortalecimiento de capacidades y la coordinación del trabajo conjunto del gobierno y la sociedad civil. Para lograrlo, el país se compromete a consolidar sistemas de información. Se espera desarrollar métodos y herramientas para evaluar los impactos del CC, la vulnerabilidad y la adaptación en sectores y regiones específicas, la promoción de la transferencia de tecnologías que ayuden a la adaptación y a incrementar el presupuesto para la investigación en cambio climático a nivel del país.
	Reconstrucción propia desde (MINAE, 2015a, p. 15-19)

Las acciones descritas implican un proceso de preparación institucional para Costa Rica de cara a la entrada en vigor del Acuerdo de París en el 2021. En este sentido, el periodo 2015-2020 será clave para consolidar una matriz energética renovable basada en energías limpias, elaborar una estrategia de movilidad urbana sostenible, ensayar nuevas tecnologías de producción bajas en emisiones y con alta capacidad de adaptación a las variaciones climáticas, implementar el Plan Nacional de Adaptación, fortalecer capacidades técnicas y científicas y realizar las reformas legales necesarias que aseguren la efectividad de las nuevas políticas sobre CC.

De acuerdo con el MINAE (2015) el periodo 2015-2020 es esencial para alinear las metas nacionales en mitigación y adaptación con la movilización de recursos de CI que aseguren su satisfacción. En este sentido, se requerirá redoblar esfuerzos para aumentar los volúmenes de cooperación, que permitan el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales adquiridos por Costa Rica en materia de CC (p. 10).

La consecución de ese financiamiento externo compete a Mideplan y al MRE. Tarea que cuenta con la legitimación de la comunidad internacional, que desde la adopción de la CMNUCC reconoció de forma explícita que la naturaleza mundial del CC tiene un alto impacto en el desarrollo y requiere de la cooperación más amplia de todos los países en una respuesta internacional, apropiada y efectiva.

CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LA TENDENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RECIBIDA POR COSTA RICA EN EL PERIODO 1990-2018 Y SU RELACIÓN CON LAS METAS NACIONALES

Teniendo delimitado el marco jurídico para la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica e identificado al Mideplan como entidad responsable de la gestión interna de la CI, en la primera sección de este capítulo se analizarán los planes nacionales de desarrollo elaborados por el Mideplan en el periodo 1998-2014, a fin de inducir las líneas de gobierno en relación con el cambio climático.

Además, se examinarán otros documentos elaborados por el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) y el Ministerio de Ambiente y Energía, con el apoyo de organismos internacionales, a efectos de añadir al análisis político proyectado, los resultados cuantitativos de cada administración en relación con las emisiones nacionales de gases efecto invernadero. De esta manera, se logrará identificar los sectores de desarrollo con mayores emisiones de GEI, con el fin de establecerlos como variables en el análisis cuantitativo de flujos de cooperación en la sección segunda de este capítulo.

La síntesis de las líneas gubernamentales permitirá conocer la evolución del posicionamiento del cambio climático en el periodo señalado. La identificación de los sectores de mayor tendencia al crecimiento, permitirá generar el análisis de la eficacia de las políticas de gobierno, entendida como la respuesta obtenida en el flujo de cooperación internacional para la atención de esos sectores. De esta forma se logrará diagnosticar si existió o no una incidencia de la meta carbono neutralidad en la tendencia de la cooperación internacional.

Antecedentes nacionales de política pública para el cambio climático en el periodo 1990-2014

Según se citó en el capítulo segundo, la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en 1994, fue el punto de partida para que el Estado costarricense iniciara la gestión política e institucional en torno al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en el contexto de esta convención.

Los países firmantes de la CMNUCC se comprometieron, entre otras cosas, a realizar inventarios nacionales de sus emisiones de GEI y a implementar programas nacionales que contengan medidas orientadas a la mitigación y a la adaptación del CC. Asimismo, se comprometieron a implementar políticas y medidas socioeconómicas y a promover el desarrollo de tecnologías que reduzcan las emisiones, así como a promover la educación, la capacitación y la sensibilización del público al respecto.

Sin saberlo en aquel momento, pasarían más de dos décadas de reformas jurídicas e institucionales que permitieran el surgimiento de verdaderas políticas de adaptación y mitigación del CC. En 1990 el Estado costarricense levantó el primer inventario nacional de GEI, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente¹ y el resultado fue de 4.404.400 toneladas de GEI, entre las cuales se incluyeron 6 tipos de gases: dióxido de carbono, monóxido de carbono, óxido nitroso, óxidos de nitrógeno y otros hidrocarburos volátiles del metano (Chacón 1999, p. 379). En la Tabla 3 se aprecia la distribución de toneladas de GEI por sector.

¹El Fondo para el Medio Ambiente Mundial creado en 1991 en vísperas de la Cumbre de Río de 1992, es el mecanismo financiero multilateral del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. (Mideplan, 2014a, p. 77).

Tabla 3 *Emisiones totales de GEI en Costa Rica para el año 1990 en Gg*

Energía	2.665,6
Procesos industriales	367,9
Agricultura	139,8
Cambio de uso de la tierra	1.210,6
Desechos	20,5
Total	4.404,4

Reconstruido desde: (Chacón 1999, pp. 377-382)

En 1991, Costa Rica inició su primer programa de cambio climático, cuyos objetivos fueron la investigación y evaluación de aspectos referentes a la materia. Desde entonces, el aporte financiero de organismos internacionales ha sido vital para el cumplimiento de los objetivos y de los compromisos establecidos en la CMNUCC, mediante el apoyo a la implementación de proyectos, así como del financiamiento de los inventarios nacionales de GEI y los programas de mitigación y adaptación (MINAE e IMN, 2000, p. 107).

En 1995 se creó la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), gracias a la firma de un convenio entre los sectores público-privado, el cual asignó al MINAE la rectoría del sector ambiental y a la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), representando al sector privado especializado en la atracción de inversiones, a la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central y a la Asociación Costarricense de Productores de Electricidad, como representantes del sector privado. La Oficina Costarricense de Implementación Conjunta funge como punto focal de Costa Rica ante la CMNUCC y en conjunto con el MINAE y el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), ante el IPCC (MINAE e IMN, 2000, p. 15).

En 1996, bajo la coordinación del IMN, se implementó el proyecto denominado Mejoramiento de la Capacidad Nacional para la Reducción de Emisiones de Gases con Efecto Invernadero en Costa Rica, el cual estableció un plan de acción para el cambio climático. Desde entonces, el gobierno establecía los lineamientos de una estrategia, que incluyera, además de políticas sectoriales, una cartera de proyectos de mitigación que pudieran ser financiados con recursos propios, mediante la inversión extranjera (proyectos comercialmente rentables), organizaciones multilaterales y otras fuentes creadas bajo el mandato de la CMNUCC para transferencia de tecnología y desarrollo (MINAE e IMN, 2000, p. 67).

Además, en 1996 se aprobó una nueva Ley Forestal, N°7575 del 13 de febrero de 1996, la cual instauró el programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), financiado por un impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos. El PSA retribuye a propietarios privados de bosques y plantaciones forestales por sus esfuerzos de conservación y manejo de estos, o bien, de reforestación. También, define el rol del Estado como promotor de la actividad privada de protección y conservación y le faculta para comercializar los beneficios de fijación de carbono y de reducción de emisiones de GEI a aquellas actividades enmarcadas en este programa (MINAE e IMN, 2000, p. 13).

En 1996, como parte de los compromisos país ante la CMNUCC, el Instituto Meteorológico Nacional realizó el siguiente inventario nacional de fuentes y sumideros de GEI. Este es considerado como inventario base de GEI para análisis comparativos, por ser el primero levantado bajo los parámetros de la CMNUCC. Arrojó un resultado similar al de 1990, reportando un total de 4.047.700 toneladas, siendo considerados en el estudio los sectores establecidos por el IPCC: energía, procesos industriales, uso de la tierra, agricultura y manejo de desechos, según se aprecia en la Tabla 4.

Tabla N°4 Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica para el año 1996 en Gg

Energía	4.287,5
Procesos industriales	431,0
Agricultura	152,4
Cambio de uso de la Tierra	-864,6
Desechos	41,4
Total	4.047,7

Reconstrucción propia desde (MINAE e IMN, 2000, p. 18)

Para 1998, la administración Rodríguez Echeverría, incluyó entre los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Soluciones Siglo XXI 1998-2002, la protección y el uso racional de los recursos naturales. Incorporó la sostenibilidad como uno de los cuatro pilares para el desarrollo y realizó un llamamiento a mejorar la capacidad institucional para generar políticas coherentes con los compromisos nacionales e internacionales adquiridos en materia ambiental, con la perspectiva de lograr una posición de liderazgo internacional (Mideplan, 1998).

En relación con la mitigación del cambio climático, el PND 1998-2002 se remontó al apoyo del programa de Pago por Servicios Ambientales por medio de las actividades de la OCIC. Sin referencia a metas claras en mitigación y adaptación, lo más cercano fue un único objetivo que proponía establecer parámetros de calidad y seguridad ambiental en relación con la emisión de GEI. Además, proponía el desarrollo de pronósticos climáticos de corto y mediano plazo aplicados a la planificación en beneficio de la producción y el desarrollo y la prevención de desastres naturales (Mideplan, 1998).

Siguiendo la línea de gobierno, en 1998 se crea mediante decreto ejecutivo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, el cual instaló la Comisión Consultiva de Cambio Climático, cuyo objetivo es concertar y mantener un diálogo permanente entre

todos los sectores de la sociedad, sobre las políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático (MINAE e IMN, 2000, p. 15).

Para el año 2000, Costa Rica contaba con nueve proyectos de actividades de implementación conjunta, cuyas inversiones rondaban los 230 millones de dólares. Por ejemplo, proyectos de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en el campo de la conservación, regeneración y reforestación fueron financiados por el gobierno noruego. Otros proyectos de la Universidad Earth, también en reforestación fueron patrocinados por el municipio de Rotterdam, Holanda y proyectos del Instituto del Café para el tratamiento de aguas, por medio de la Oficina Norteamericana de Implementación Conjunta (MINAE e IMN, 2000, pp. 81-82).

Los incipientes esfuerzos del Estado costarricense para el cumplimiento de los compromisos internacionales en relación con el cambio climático, mostraban que para el año 2000, las buenas intenciones de la administración Rodríguez Echeverría se quedaban en el camino, toda vez que el inventario nacional de GEI del 2000, mostró un importante aumento que casi duplicó el resultado del inventario nacional de 1996. Mientras que el inventario del 96 había reportado 4.047,7 Gg, el del 2000 reportó 7.940,5 Gg, según se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5 Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2000		
Emisiones nacionales GEI en Gg	1996	2000
Energía	4.287,5	4.805,6
Procesos industriales	431,0	449,8
Agricultura	152,4	4.608,6
Cambio de uso de la Tierra	-864,6	-3.160,5
Desechos	41,4	1.236,9
Total	4.047,7	7.940,5

Reconstrucción propia desde (MINAE e IMN, 2000, p. 18; MINAE e IMN, 2009a, p. 53)

A partir de estos resultados, se efectuó un análisis de los escenarios proyectados de emisiones GEI para el periodo 2000-2015, a partir del cual se identificaron los sectores prioritarios hacia los cuales debían orientarse las políticas para la mitigación y adaptación al CC, no solo por sus niveles de emisión de GEI, sino también por su contribución al desarrollo y crecimiento económico del país. En relación con las políticas sectoriales, en la Primera Comunicación Nacional de Costa Rica ante la CMNUCC emitida en por MINAE y el IMN (2000), se establecieron como principales las siguientes:

- i. Sector transportes: siendo la principal fuente de emisiones, fue el sector meta para enfocar políticas y medidas nacionales orientadas a la reducción de GEI. Las políticas se inclinaron hacia la regularización y reglamentación de las emisiones y la eficiencia vehicular, así como la reglamentación de la importación de vehículos; la reducción del contenido de azufre y la certificación de la calidad de los combustibles; la promoción del transporte colectivo y el transporte eléctrico y la reactivación del ferroviario, además del reordenamiento del transporte urbano, el rediseño de rutas y el mejoramiento de la infraestructura vial (pp. 74-75).
- ii. Sector energético: la promoción de la eficiencia energética y la generación de electricidad con fuentes renovables han sido parte integral de la política nacional para el desarrollo. Costa Rica es uno de los países de mayor potencial hidráulico por unidad de área. Además, existen otras fuentes renovables comercialmente desarrolladas como la geotérmica y la eólica. Lo anterior permite la combinación de distintas fuentes renovables para lograr una oferta nacional más eficiente en lo técnico, económico y ambiental (pp. 75-76).
- iii. Cambio de uso de suelo y silvicultura: la vocación forestal de Costa Rica y su cobertura han constituido las principales preocupaciones del estado en su esfuerzo por la conservación y la mitigación del cambio climático. Bajo la Ley Forestal, se estableció el programa de Pago de Servicios Ambientales, el cual ha resultado en una amplia recuperación de bosques secundarios en zonas

abandonadas por la agricultura y la ganadería. Por esto, la política fue garantizar la sostenibilidad de la actividad forestal privada y consolidar el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (creado en 1969) en el marco de los mecanismos de la CMNUCC (pp. 77-78).

- iv. Sector industrial: en relación con el sector industrial, la política se enfocó en el manejo de los desechos sólidos y aguas residuales de las fuentes urbanas, industriales y agrícolas (pp. 78-79).
- v. Sector agrícola: la ganadería contribuye con más del 80% de la emisión total del metano y la agricultura es la principal fuente de emisiones de óxido nitroso (presente en los fertilizantes), ambos gases con alto potencial de calentamiento global. En este sector, la política se encaminó hacia el incentivo de la adopción de prácticas y tecnologías agropecuarias que reduzcan el uso de agroquímicos y la emisión de metano y otros GEI (pp. 79-80).

En el 2002, ingresó la administración Pacheco de la Espriella. El PND Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez 2002-2006, concibió como uno de los siete grandes retos país, consolidar un desarrollo sostenible. En este sentido se refirió a la necesidad de reforma y fortalecimiento institucional para el establecimiento de políticas nacionales perdurables (Mideplan, 2002).

En el objetivo de armonía con el ambiente, el área temática de Clima, Adaptabilidad y Atmósfera, rescató la conciencia conservacionista del Estado costarricense sin omitir el señalamiento a la insuficiencia de acciones nacionales para cumplir con las metas y expectativas de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992. Basado en la Cumbre de la Tierra, el PND 2002-2006 se olvidaba de la CMNUCC como instrumento base de derecho internacional para la planificación de las acciones nacionales en el ámbito del CC, dejando de lado el planteamiento de acciones para su cumplimiento (Mideplan, 2002).

El PND 2002-2006, propuso una visión integrada del cambio climático en lo ambiental y humano, lo cual implicaba la reactivación de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático y el mantenimiento en óptimas condiciones de la red hidrometeorológica del país. Apoyaba la investigación para la mejora en la prevención y atención de desastres naturales y promovía controles a la importación de sustancias que agotan la capa de ozono como única medida de mitigación al CC. En el documento se hacía referencia al plan de trabajo interinstitucional que reforzaría el tema del CC en la agenda política del país, sin establecer responsabilidades claras para su efectiva ejecución (Mideplan, 2002).

De conformidad con lo anterior, para el período 2002-2006, las autoridades nacionales aún no concebían el significado de la “integración del cambio climático en lo ambiental y humano” toda vez que la planificación para la conservación ambiental y el uso racional de los recursos no se integraba a metas en mitigación y adaptación al CC. Se profundizó en la respuesta estatal a los desastres naturales, sin contemplar todavía el mayor de ellos como eje transversal en la atención de los demás.

Al cabo de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), en el 2005 se realizó un nuevo inventario nacional de GEI con un resultado de 8.779,2 Gg. Esto significó un leve aumento respecto del inventario del 2000, reflejando un primer resultado de las políticas y medidas ambientales y un resultado deseable si se compara con la tendencia de aumento del quinquenio anterior (1996-2000). El resultado comparativo de los inventarios nacionales de 1996, 2000 y 2005 se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6 Emisiones totales netas de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2005

Emisiones nacionales GEI en Gg	1996	2000	2005
Energía	4.287,5	4.805,6	5.688,6
Procesos industriales	431,0	449,8	672,5
Agricultura	152,4	4.608,6	4.603,9
Cambio de uso de la Tierra	-864,6	-3.160,5	-3.506,7
Desechos	41,4	1.236,9	1.320,9
Total	4.047,7	7.940,5	8.779,2

Reconstrucción propia desde (MINAE e IMN, 2009a, p. 53).

Fue hasta la administración Arias Sánchez 2006-2010, cuando se incorporaron por primera vez los objetivos de la CMNUCC al plan nacional de desarrollo. Un año antes de decretar la meta carbono neutralidad de Costa Rica 2021, el PND Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, contempló la sostenibilidad ambiental como uno de los cuatro ejes estratégicos que constituían los pilares de las metas nacionales. Entre las metas sectoriales que responden a la visión del eje, se estableció la construcción de una agenda de cambio climático como una agenda prioritaria a nivel nacional e internacional (PND, 2006, p. 81).

Ésta agenda proyectó la construcción del primer programa país de cambio climático, que pretendía consolidar la construcción de infraestructura física y tecnológica de prevención de desastres por fenómenos hidrometeorológicos extremos, así como consolidar una visión de país y un mecanismo de coordinación interinstitucional para atender los retos del cambio climático en los diversos sectores del país (energía, uso del suelo, transporte, manejo de residuos, etc.) (PND, 2006, p. 83).

El programa nacional debía ser compatible con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aprovechar las oportunidades del mercado internacional de carbono, por medio de la comercialización de reducción de emisiones certificadas en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto, así como en los mercados

voluntarios emergentes (PND, 2006, p. 77). Sin embargo, su elaboración se consolidó hasta el año 2012 bajo la administración Chinchilla Miranda 2010-2014.

El PND Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, también incluyó el abordaje del CC desde el eje de política exterior. En este sentido, fijó como meta el posicionamiento del país como líder en desarrollo sostenible, en la lucha contra el cambio climático y en políticas de paz con la naturaleza (PND, 2006, p. 105). En este sentido se lanzó la iniciativa Paz con la Naturaleza, la cual se consolidó mediante el Decreto Ejecutivo N.33487 del 07 de diciembre de 2006, que contempló el CC como una de las áreas prioritarias de acción y asumió el compromiso de convertir Costa Rica en un país carbono neutral para el año 2021 en conmemoración del bicentenario de vida independiente (Decreto Ejecutivo N.33487, 2006, art.1).

La iniciativa proponía el establecimiento de planes de gestión ambiental en todas las instituciones públicas, el aumento de la cobertura boscosa mediante la expansión del PSA y el fortalecimiento del currículo educativo en áreas como desarrollo sostenible y educación ambiental. Hacia lo externo, la iniciativa proponía que el país lideraría una red de países neutros en carbono, respaldar el canje de la deuda externa bilateral con base en la protección ambiental y una iniciativa a favor del establecimiento de un canon a la emisión de dióxido de carbono. De esta manera, Paz con la Naturaleza, reafirmaba el compromiso con las acciones públicas para revertir las tendencias de degradación ambiental causadas por el impacto de las acciones humanas (MINAET, 2009, pp. 38-40).

En junio de 2007, el entonces presidente de la República, Óscar Arias Sánchez, dio a conocer la meta de alcanzar la carbono neutralidad para el 2021 con emisiones de GEI comparables a las del 2005. Esta meta llevaba un paso más allá el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, toda vez que les fijaba una fecha de cumplimiento y verificación, a la vez que implicaba la necesidad

de aumentar de forma considerable el flujo de recursos provenientes de cooperación internacional para el cumplimiento de los planes de acción que responderían a la meta.

Con el fin de oficializar la meta, agilizar los mecanismos de toma de decisiones y establecer los controles de monitoreo que permitirían al país alcanzar la carbono neutralidad en 2021, se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), cuya presentación consta en el Acta N.56 del primero de agosto del 2007 del Consejo de Gobierno, la cual fue finalmente promulgada en 2009.

A nivel nacional, la ENCC solicita a todas las instancias públicas, gobiernos locales, instituciones autónomas y a los otros poderes de la República, elaborar y ejecutar planes de acción de corto, mediano y largo plazo con metas en mitigación de GEI, análisis de vulnerabilidad y adaptación, el desarrollo de un sistema de métricas confiable, preciso y verificable, el desarrollo de capacidades institucionales y transferencia de tecnología y sensibilización pública y educación (MINAET, 2009, p. 42).

A nivel internacional, la ENCC dispuso dos ejes principales: incidir internacionalmente y la atracción de recursos externos. Además, otros seis estratégicos: la generación de liderazgo y legitimidad, presencia en foros multinacionales y binacionales y el desarrollo de capacidades internacionales (MINAET, 2009, p. 74).

Para la implementación de la ENCC, en 2015 se difundió su Plan de Acción, cuyos ejes principales fueron mitigación y adaptación. En ambos, se sostuvo como hoja de ruta, la elaboración de políticas que garantizaran la disponibilidad de recursos y su uso eficientes, incluyendo la movilización de nuevos y adicionales recursos provenientes de fuentes nacionales, internacionales o de mercados, como los mercados de carbono (MINAE, 2015b, p. 16).

Tomando en cuenta que los recursos provenientes de cooperación internacional ingresan al presupuesto nacional y que su ejecución debe ser congruente con los lineamientos del PND, la ENCC estableció como imperativo que en adelante las acciones para su implementación estuvieran reflejadas en los planes nacionales de desarrollo (MINAE, 2009, p. 74). Fue entonces, cuando se dio un salto histórico, colocándose el abordaje del cambio climático como eje transversal del desarrollo sostenible.

A su vez, la ENCC se enmarcó en la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC). Los lineamientos de la ERCC se aprobaron en la III Reunión Intersectorial de los Consejos de Ministros de Agricultura, de Ambiente y de Salud en abril de 2008, después de esfuerzos iniciados en junio de 2007. La ERCC representa la posición que los países del SICA llevan a las Conferencias de los Estados Parte de la CMNUCC y contempla los mismos ejes de acción que la ENCC² (MINAET e IMN, 2009b, p. 93).

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se observa la administración Arias Sánchez (2006-2010) afirmó su compromiso con la lucha contra el cambio climático y demostró cómo una gestión intergubernamental integrada es esencial para la mitigación y la adaptación a este fenómeno climático. Lo anterior se demostró en el inventario nacional de GEI del 2010, el cual arrojó un resultado de 8.788,84 Gg, reflejando el mejor resultado comparativo por quinquenios desde 1996 como se muestra en la Tabla 7.

² A nivel regional, el país participa de forma permanente de las gestiones establecidas por organizaciones, convenios, estrategias y otros como parte del marco político regional para la adaptabilidad al clima actual y mitigación del CC. Entre estas las siguientes: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo Consejo Centroamericano sobre Cambio Climático; Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos del Agua; Convenio Regional Sobre Cambio Climático; Comité Regional de Recursos Hidráulicos; Estrategia Forestal Centroamericana; Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales y Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales; Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de áreas Silvestres Prioritarias en América Central; Plan Ambiental de la Región Centroamericana; Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (MINAET y IMN, 2009b, p. 93).

Tabla 7 Emisiones nacionales de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2010

Emisiones nacionales de GEI en Gg	1996	2000	2005	2010
Energía	4.287,5	4.805,6	5.688,6	7.081,20
Procesos industriales	431,0	449,8	672,5	802,72
Agricultura	152,4	4.608,6	4.603,9	-473,29
Silvicultura y otros usos de la tierra	-864,6	-3.160,5	-3.506,7	
Desechos	41,4	1.236,9	1.320,9	1.378,21
Total	4.047,7	7.940,5	8.779,2	8.788,84

Reconstrucción propia desde (MINAE e IMN, 2014a, p. 51)

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora, inicia el diagnóstico nacional refiriéndose al contexto nacional e internacional, con el fin de identificar las oportunidades y desafíos que estos plantean. En este sentido, señala como principales desafíos nacionales, la crisis financiera internacional de los años 2008-2009 y los efectos globales y locales provocados por el fenómeno del cambio climático (Mideplan, 2010b, p. 27).

Atendiendo a los imperativos de la ENCC, el PND 2011-2014, reconoció la vinculación entre los efectos de la acción humana sobre el ambiente y las repercusiones sobre el desarrollo y la conservación de la vida, y estableció la sostenibilidad ambiental como uno de los grandes desafíos de la administración. Para sobrellevar este enorme desafío, estableció como una de las metas nacionales, la consolidación del posicionamiento ambiental del país con una matriz energética sostenible y un desempeño ambiental óptimo, estableciendo como ejes de acción, la atención del cambio climático y la carbono neutralidad (Mideplan, 2010b, p. 34).

Además, el PND 2011-2014 reafirmó la meta país Costa Rica carbono neutral 2021, posicionando como objetivos convertirse en una economía baja en emisiones de GEI y priorizando la implementación de la ENCC. Señaló como principales obstáculos para la implementación de planes, programas y proyectos para la atención del CC, la dispersión de políticas públicas y los limitados recursos financieros, la ausencia de mecanismos de monitoreo de las acciones contra el CC a nivel de ordenamiento jurídico e infraestructura para la observación meteorológica. Además, las barreras existentes en la coordinación a nivel interministerial, empresas públicas privadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales (Mideplan, 2010b, p. 76).

Para mejorar la situación anterior, la administración Chinchilla Miranda 2010-2014, se comprometió a la elaboración del primer programa nacional de CC, que había dejado en deuda la administración anterior. Fue así como nació el primer Programa País Carbono Neutralidad en el 2012, mediante Acuerdo N.36 del 21 de mayo de 2012. Este programa dispuso un mecanismo voluntario para el reporte de inventarios de GEI y la demostración de carbono neutralidad en empresas, instituciones y organizaciones, dentro del marco del Sistema Nacional para la Calidad (Ley N.8279 del 02 de mayo de 2002), el cual garantiza transparencia, objetividad y trazabilidad en los procesos desarrollados en el programa (MINAE e IMN, 2015a, pp. 75-76).

Otras acciones propuestas en el PND Obregón Zamora 2010-2014 relativas a mitigación y adaptación del CC incluyeron:

- i. En el sector ambiente incluyeron el fortalecimiento del patrimonio forestal del estado, por medio del PSA y el sistema de áreas protegidas, el avance en los planes de ordenamiento territorial y de la gestión integrada de los recursos hídricos (Mideplan, 2010b, p. 108).
- ii. Desde el sector salud se contempló la inversión en alcantarillado sanitario en la Gran Área Metropolitana, el mejoramiento en el manejo de desechos y en la promoción de espacios saludables (Mideplan, 2010b, p. 108).

- iii. Desde el sector transporte, se proyectó contribuir con acciones que sumarán a la reducción de GEI, como la mejora en la infraestructura vial, la sectorización del transporte público y la incorporación a la gestión ambiental institucional, criterios de mitigación y adaptación al CC (Mideplan, 2010b, p. 108).
- iv. En el sector agropecuario, se prioriza el impulso a políticas para el fortalecimiento de procesos productivos amigables con el ambiente que permitan el uso eficiente y racional de los recursos y contribuyan a las metas de mitigación y a la adaptación al CC (Mideplan, 2010b, p. 88).

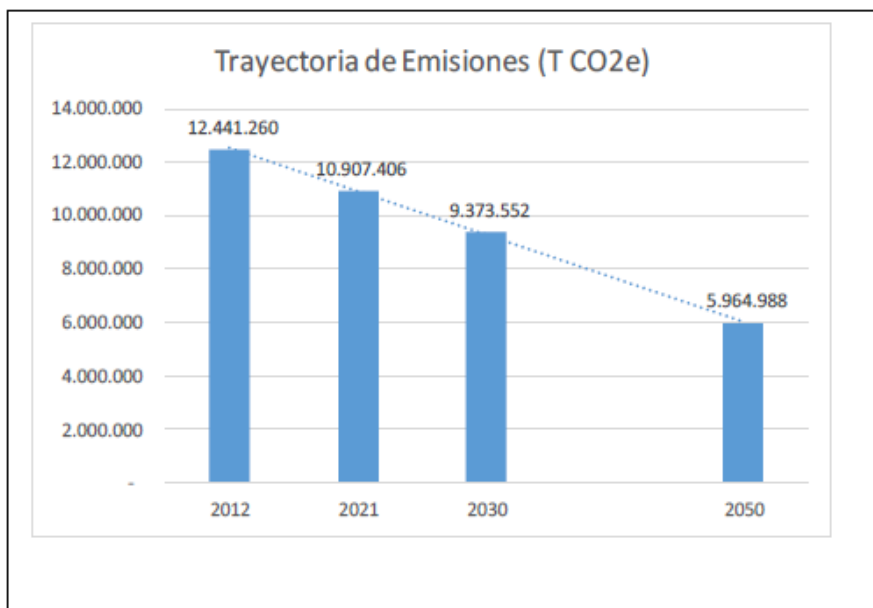
Para el 2012, el inventario nacional de GEI arrojó un aumento de casi 30% respecto del anterior, según se observa en la Tabla 8, lo cual motivó un nuevo estudio para determinar los escenarios proyectados de emisiones GEI en el periodo 2012-2050. Los resultados de ese análisis se muestran en el Gráfico 1 (p. 66).

Tabla 8 Emisiones nacionales de GEI en Costa Rica entre 1996 y 2012

Emisiones nacionales de GEI en Gg	1996	2000	2005	2010	2012
Energía	4.287,5	4.805,6	5.688,6	7.081,20	7.213,83
Procesos industriales	431,0	449,8	672,5	802,72	980,70
Agricultura	152,4	4.608,6	4.603,9	-473,29	1.191,36
Silvicultura y otros usos de la tierra	-864,6	-3.160,5	-3.506,7		
Desechos	41,4	1.236,9	1.320,9	1.378,21	1.864,31
Total	4.047,7	7.940,5	8.779,2	8.788,84	11.250,20

Reconstrucción propia desde: (MINAE e IMN, 2015b, p. 49)

Gráfico 1 *Trayectoria propuesta de las emisiones nacionales de GEI de Costa Rica 2012-2050*



Tomado de (MINAE, 2015, p. 03)

El análisis de los escenarios proyectados de emisiones GEI en el periodo 2012-2050 demostró la enorme dificultad de cumplir con la meta país de alcanzar la carbono neutralidad para el 2021 y obligó a la administración a replantear el norte. De esta manera, retomando el compromiso de los Estados Parte de la CMNUCC de mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2°C, el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) redireccionó hacia la descarbonización de la economía 2030 (fecha de culminación de la Agenda 2030).

El PND Alberto Cañas Escalante 2014-2018, también acogió el imperativo de la Estrategia Nacional de Cambio Climático e incorporó el CC y la gestión del riesgo como uno de los ejes transversales de la planificación nacional. De esta manera, el cambio climático se convirtió en uno de los diez elementos de sinergia para el abordaje de cada uno de los sectores asociados al desarrollo nacional (Mideplan, 2014b, p. 78).

Asimismo, el PND 2014-2018, reiteró que los esfuerzos públicos y privados que realiza el país, no son suficientes para lograr una variación en la tendencia de crecimiento en las emisiones de GEI, especialmente las provenientes del sector energía y transportes y el sector agropecuario. En este sentido, en aras de catalizar el proceso de transformación hacia un desarrollo bajo en emisiones, llamó a extender la respuesta de las autoridades nacionales, vinculando las históricamente involucradas como el MINAE, el INM y la CNE, con sectores algo desvinculados hasta el momento como relaciones exteriores, agricultura, salud, transportes, vivienda y urbanismo y con los gobiernos locales (Mideplan, 2014b, p. 88).

La administración Solís Rivera (2014-2018), revisó el Programa País Carbono Neutralidad y como resultado de dicha revisión se divulgó el Programa País Carbono Neutralidad 2.0, oficializado mediante Decreto Ejecutivo N.41122 del seis de abril de 2018. Este programa comparte una visión más a largo plazo de la mano con los objetivos de mitigación y adaptación al CC establecidos en la CNDCCR. En el contexto de la CNDCCR, la fecha del 2021 constituye un punto de inflexión en los esfuerzos de reducción de emisiones de Costa Rica y un hito en el camino de la descarbonización de su economía (MINAE, 2018, p. 41).

De conformidad con el análisis realizado a lo largo de esta sección, se observa que los sectores que encabezan las emisiones de GEI en cada uno de los inventarios nacionales de GEI, son energía, agricultura, procesos industriales y desechos. Dentro del sector energía, mientras el Estado avanza en la consolidación de una matriz energética 100% renovable, el sector transportes muestra una tendencia al alza.

En el área de procesos industriales, el sector agropecuario es el segundo de mayores emisiones, el cual reclama el acceso a créditos e incentivos para la transición a modelos productivos eco eficiente, así como a la tecnología que facilite la implementación de dichos modelos. En tercer puesto, los residuos sólidos constituyen la

tercera mayor fuente de emisiones de GEI, lo cual responsabiliza a los gobiernos locales de una mejora continua en sus capacidades para la gestión de los residuos. De esta manera, tratándose de mitigación, los recursos movilizadas mediante la CI deben dirigirse especialmente a estos sectores.

En el área de adaptación al CC se hace un especial llamamiento al fortalecimiento de capacidades institucionales y la ampliación de la respuesta estatal para optimizar la gestión del riesgo ante los impactos de eventos hidrometeorológicos extremos. En igual sentido, se requieren esfuerzos dirigidos al ordenamiento territorial y a la recuperación del suelo boscoso para la fijación del carbono y la protección de las fuentes de agua. Asimismo, la protección de fuentes de agua se liga al mejoramiento de los sistemas de vigilancia de agua para consumo humano, alcantarillado sanitario y pluvial y control de contaminantes. Por último, la adaptación exige programas de adaptación para la infraestructura pública y los asentamientos humanos que permitan enfrentar las vulnerabilidades que presentan.

En análisis anterior refleja la evolución del abordaje que ha dado el Estado costarricense al cambio climático a lo largo de los años, desde la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en 1994, hasta el establecimiento de metas nacionales que sobrepasan sus líneas de acción. Desde la perspectiva estructural en la planificación nacional, se observa como el tratamiento del fenómeno climático, pasó de ser un simple objetivo sin metas ni estrategias para su ejecución y cumplimiento a constituir un eje transversal en el plan nacional de desarrollo, el cual permea el abordaje de cada de cada uno de los sectores.

Lo anterior es coherente con el origen de este fenómeno climático, sienta este el sistema de producción y consumo humano y los estilos de vida que de allí derivan. Por esto, solo constituyéndose en un eje transversal en la planificación nacional el Estado

costarricense puede cumplir con las metas nacionales establecidas, lo que a su vez le implica movilizar enormes recursos provenientes de cooperación internacional.

Diagnóstico de la tendencia de la de cooperación internacional recibida por Costa Rica para la mitigación y adaptación del cambio climático

De conformidad con las consideraciones esbozadas en el capítulo segundo y en la sección precedente, es posible determinar que el estudio de los flujos de cooperación internacional recibidos por el Estado costarricense conlleva distintas implicaciones. En primer lugar, el diagnóstico de la CI que compete a MIDEPLAN, versa sobre aquellos recursos centralizados por ese ministerio, reconociendo la existencia de otros fondos que al no ingresar por medio de los mecanismos oficiales carecen de trazabilidad.

En segundo lugar, de acuerdo con el sistema de caja única del estado, citado en el segundo capítulo, según el cual todos los ingresos del gobierno sin importar la fuente forman un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional, se sabe que los recursos provenientes de CI se distribuyen en el presupuesto nacional de acuerdo con el PND. Por esta razón se efectuó el análisis del abordaje del CC en los planes nacionales de desarrollo en la sección precedente. En tercer lugar y relacionado al punto anterior, atendiendo a los objetivos de esta investigación, el análisis de la tendencia de la CI para la atención del CC se desarrollará a partir de la identificación realizada sobre los sectores de desarrollo que concentran la mayor cantidad de emisión de GEI.

La tendencia de la CI se estudiará en cuatro escenarios: en el periodo 1990-2005, refleja la tendencia de la cooperación internacional en los años en los cuales el Estado costarricense dio sus primeros pasos por mitigar el cambio climático. Un segundo escenario entre el 2006 y el 2008, periodo cuando se estableció la meta país carbono neutral y se gestaron las políticas y estrategias que le darían sustento. En tercer lugar, el escenario del periodo 2009-2013, en el cual ya se encontraban en etapa de implementación esas políticas y, finalmente, un cuarto escenario que contiene el periodo

2014-2018, donde se estudiará la efectividad de las herramientas descritas en la movilización de recursos de CI.

Primer diagnóstico de la cooperación internacional en Costa Rica, periodo 1990-2005. Desde el año 2000, en el primer diagnóstico de CI, Mideplan advertía que Costa Rica carecía de una política y una estrategia de cooperación internacional que facilitara la definición de prioridades, lo cual debilitaba los mecanismos de coordinación y articulación existentes, además de propiciar la dispersión y duplicación en la asignación de los recursos externos. Señalaba, además, que la normativa nacional en materia de CI es dispersa e imprecisa, lo cual provoca problemas de competencia y de coordinación tanto intra como interinstitucional e impiden un accionar institucional coherente y eficiente (Mideplan, 2007, p. 8). A pesar de esto, las autoridades nacionales consideraban que, en materia de cooperación internacional, Costa Rica tiene la oportunidad de convertirse en un referente o *hub* en la región centroamericana, pues cuenta con el potencial para implementar los mecanismos de cooperación internacional (Mideplan, 2007, p.10).

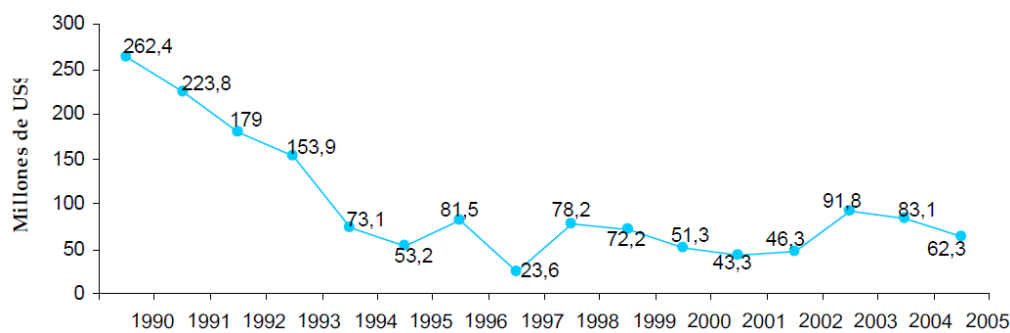
Retomando la historia de la cooperación internacional, la CID surgió como ayuda para los países más pobres. En su concepción original, el objetivo era la lucha contra la pobreza y según su evolución los objetivos de la cooperación se han reformulado de acuerdo con la concertación de agendas para el desarrollo, tales como la Agenda de los Objetivos del Milenio y su sucesora, la Agenda 20-30 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

El surgimiento de las agendas para el desarrollo se vio acompañado de la clasificación de los países en función de su nivel de renta per cápita, en la cual los países de renta baja concentran los esfuerzos de la comunidad internacional. En este contexto, los países de renta media, como Costa Rica, enfrentan grandes desafíos en la movilización de fondos de CI, los cuales resultan esenciales para su desarrollo. Al

respecto, el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas del 2000³ señaló que, para esa fecha, la reducción de la cooperación hacia Costa Rica era más pronunciada que en el ámbito mundial. Mientras que la cooperación mundial se redujo a una tasa de 5.33% de 1990 a 1999, Costa Rica lo hizo al 17.65%.

A efectos de analizar la tendencia de la cooperación internacional en Costa Rica, se examinará el comportamiento de la CI según la naturaleza de los recursos: cooperación reembolsable (financiera) y cooperación no reembolsable (técnica y financiera) y según los sectores de desarrollo a los cuales están dirigidos. En relación con la cooperación financiera no reembolsable, entre 1990 y el 2005, pasó de US\$262.4 millones en 1990 a US\$62.3 millones de dólares en el 2005, como se aprecia en el Gráfico 2.

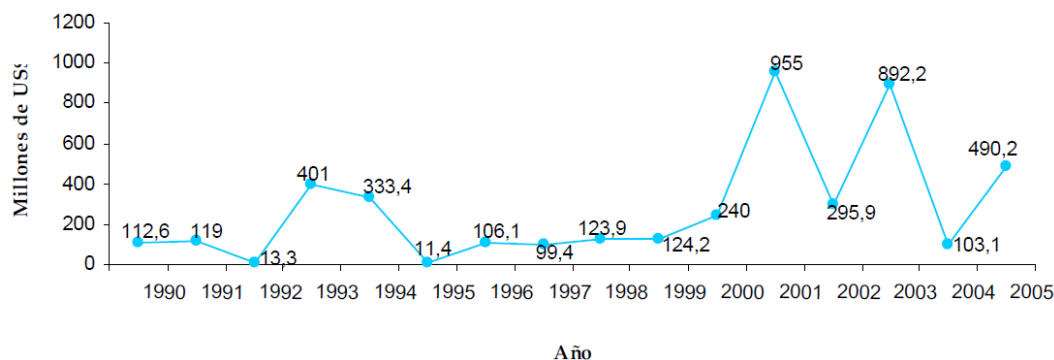
Gráfico 2 *Costa Rica: Tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el periodo 1900-2005*



Recuperado desde: (Mideplan, 2007, p. 44)

En el mismo periodo, la cooperación reembolsable se incrementó considerablemente con altos y bajos, mostrando una mayor tendencia al crecimiento en el quinquenio 2000-2005, el cual presentó un pico de \$955 millones de dólares aprobados para el 2001, como se muestra en el Gráfico 3.

³ Organización de Naciones Unidas (ONU). (2000). *Informe del Secretario de General de la Organización de Naciones Unidas, Kofi Annan. "We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century"*: ONU. Recuperado desde: <https://www.un.org/press/en/2000/20000403.ga9704.doc.html>

Gráfico 3 *Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera reembolsable el periodo 1990-2005*

Recuperado desde: (Mideplan, 2007, p. 45)

Algunos factores a los cuales se atribuye esta tendencia decreciente de la CI para Costa Rica, y en general para los países de renta media, se relacionan con aspectos geopolíticos, disminución de la AOD a nivel global, así como condiciones ventajosas en los índices de desarrollo humano. Por ejemplo, en el Informe sobre Desarrollo Humano del 2005, elaborado por el PNUD, Costa Rica se ubicó en la posición N.47, es decir, entre los 50 países de desarrollo humano más alto del mundo (Mideplan, 2007, p. 45-46).

En el mismo sentido, se ha ido posicionando a nivel internacional como un país con capacidad crediticia, cuyo perfil se aleja de ser un país receptor tradicional de cooperación no reembolsable. Esa capacidad crediticia es una muestra para organismos internacionales de que el país puede superar sus necesidades con su propio esfuerzo (Mideplan, 2007, p. 50).

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, realizada en Monterrey, México en el 2002, se señaló que del consenso de otorgar el 0.7% del producto interno bruto a CI, acordado durante la Asamblea General de la ONU en 1980, la tasa de asistencia se mantuvo entre 0.3% y 0.33% del PIB hasta principios de 1990, reiniciando su caída hasta llegar al 0.22% del PIB en el año 2000. En este sentido, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2005, solo cinco países

cumplían la meta de destinar al menos 0.7% del PIB: Noruega (0.92%), Dinamarca (0.84%), Luxemburgo (0.81%), Países Bajos (0.80%) y Suecia (0.79%) (Mideplan, 2007, p. 50).

En el periodo 2000-2005, las principales fuentes bilaterales de cooperación internacional para Costa Rica fueron Japón, Taiwán, Alemania, España y Estados Unidos. Entre las fuentes multilaterales destacaron el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de la mano con el Banco Mundial, la Unión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ver Tabla 10) (Mideplan, 2007, p. 53).

Tabla 10 *Costa Rica: principales fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en el periodo 2000-2005*

FUENTE	TIPO DE COOPERACIÓN		Total (millones US\$)	Porcentaje
	Cooperación Técnica y Financiera no Reembolsable	Cooperación Financiera Reembolsable		
BILATERALES	251,9	853,4	1.105,3	100,0
Porcentaje	64,2	28,8	32,9	
Japón	20,3	403,6	423,9	38,4
Taiwán	59,5	281,6	341,1	30,9
Alemania	26,9	106,0	132,9	12,0
España	17,7	30,0	47,7	4,3
Estados Unidos	40,3	0,0	40,3	3,6
Holanda	34,5	0,0	34,5	3,1
Finlandia	0,6	32,2	32,8	3,0
Canadá	15,7	0,0	15,7	1,4
Francia	8,7	0,0	8,7	0,8
Noruega	6,1	0,0	6,1	0,6
Suiza	5,4	0,0	5,4	0,5
Suecia	4,9	0,0	4,9	0,4
Bélgica	2,6	0,0	2,6	0,2
Otros	8,7	0,0	8,7	0,8
MULTILATERALES	140,6	2.108,6	2.249,3	100,0
Porcentaje	35,8	71,2	67,1	
BCIE	0,3	1.441,1	1.441,4	64,1
BID	14,4	524,4	538,8	24,0
BIRF-BM	1,0	63,6	64,6	2,9
Unión Europea	59,9	0,0	59,9	2,7
GEF-PNUMA	5,9	49,5	55,4	2,5
Corp. Andina Fomento-CAF	0,0	30,0	30,0	1,3
PNUD	16,4	0,0	16,5	0,7
FIDA	9,0	0,0	9,0	0,4
OPS/OMS	7,6	0,0	7,6	0,3
OEA	6,7	0,0	6,7	0,3
FAO	4,0	0,0	4,0	0,2
UNESCO	1,7	0,0	1,7	0,1
UNICEF	1,5	0,0	1,5	0,1
Otros	12,2	0,0	12,2	0,5
Total	392,5	2.962,0	3.354,6	
Porcentaje	100,0	100,0	100,0	

Tomado de: (Mideplan, 2007, p. 53)

Ahora bien, de conformidad con el análisis realizado en la primera sección de este capítulo, se identificó que los sectores de desarrollo con mayor concentración de emisión de GEI son energía (transportes), sector agropecuario, procesos industriales y residuos

sólidos. A su vez quedó claro que la adaptación al CC demanda fortalecimiento institucional, ordenamiento territorial y optimización en la gestión del riesgo; recuperación del suelo boscoso y protección de fuentes de agua; sistemas de vigilancia de agua para consumo humano, alcantarillado sanitario y pluvial y control de contaminantes; y adaptación de la infraestructura pública y los asentamientos humanos.

Según la categorización de los sectores de desarrollo, elaborada por Mideplan en los planes nacionales de desarrollo, los sectores mencionados anteriormente se agrupan en Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; Agropecuario y Pesca; Finanzas, Economía e Industria; Infraestructura, Obras públicas y Transportes; Desarrollo local y descentralización; Fortalecimiento institucional; Educación y capacitación; Vivienda y Desarrollo Urbano; y Salud y Desarrollo Social.

Los recursos de CI recibidos por Costa Rica en el periodo 2000-2005, sumaron un total de US\$3.354,6 millones, los cuales fueron distribuidos entre los sectores de desarrollo nacional según se muestra en la Tabla 11, resaltando en negrilla los sectores mayormente vinculados al CC.

Tabla 11 *Costa Rica: Distribución de la cooperación internacional según sectores de desarrollo, periodo 2000-2005*

SECTORES	TIPO DE COOPERACIÓN (millones de US\$)		TOTALES
	Cooperación técnica y financiera no reembolsable	Cooperación financiera reembolsable	
Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	128,9	1.011,5	1.140,4
Finanzas, Economía e Industria	83,9	677,9	761,8
Salud y Desarrollo Social	54,4	427,2	481,6
Infraestructura, Obras públicas y Transportes	33,8	265,2	299,0
Agropecuaria y Pesca	17,4	136,7	154,1
Comercio exterior	16,5	129,2	145,7
Ciencia y tecnología	26,1	58,4	84,5
Fortalecimiento institucional	0,8	65,0	65,8
Seguridad y justicia	0,8	51,5	52,3
Desarrollo local y descentralización	4,3	33,5	37,8
Educación y capacitación	0,9	30,3	31,2
Vivienda y Desarrollo Urbano	2,7	21,4	24,1
Cultura, juventud y deportes	1,1	8,6	9,7
Turismo	0,3	1,9	2,2
Otros	7,3	57,1	64,4
Porcentaje total	11,30%	88,70%	100,00%
Total	379,2	2.972,4	3.354,6

Reconstrucción propia desde: (Mideplan, 2007, pp. 67-68)

De conformidad con los datos visibles en la tabla anterior, los sectores más beneficiados por la cooperación internacional en el periodo 2000-2005, fueron Ambiente, Energía y Telecomunicaciones con una asignación del 34%, y Finanzas, Economía e Industria con un 22,7%. En tercer, cuarto y quinto lugar destacaron los sectores de Salud y Desarrollo social (14,4%), Infraestructura, Obras públicas y transporte (8,9%) y Agropecuario y Pesca (4,6%), todos vinculados al CC. Por su parte, se muestra la debilidad de los sectores de Fortalecimiento Institucional (2,0%), Desarrollo Local y Descentralización (1,1%), Educación y Capacitación (0,9%) y Vivienda y Desarrollo Urbano (0,7%).

Entre los proyectos realizados en este período destacan los relacionados con desarrollo hidroeléctrico y térmicos, como la Planta Hidroeléctrica Pirrís que el ICE concretó con el BCIE por US\$70 millones, el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola que obtuvo un financiamiento del BID por US\$9,2

millones, así como el crédito por US\$36,2 millones con que el Banco Mundial apoyó el tema forestal por medio de FONAFIFO y SINAC (Mideplan, 2007, p. 68).

La cooperación reembolsable se ha enfocado tradicionalmente en proyectos de inversión en infraestructura, sector productivo y energía, mientras que la cooperación financiera no reembolsable se ha reservado para proyectos y programas sociales. En este sentido, la disminución de la CTFNR implica una afectación para los programas en salud, educación y vivienda (Mideplan, 2007, p. 69).

De conformidad con las consideraciones anteriores se observa que, en los primeros quince años de vigencia de la CMNUCC, la cooperación financiera reembolsable recibida por Costa Rica mantuvo una curva de crecimiento, al pasar del 52,3% en el periodo 1990-1995 al 88,8% en el quinquenio 2000-2005, contrario a la cooperación técnica y financiera no reembolsable, cuya tendencia se mostró a la baja pasando de un 47,7% en 1990-1995, al 11,3% en el periodo 2000-2005.

Establecimientos de metas nacionales, periodo 2006-2008

En el 2006, la administración Arias Sánchez (2006-2010) apuntó a metas nacionales ambiciosas en relación con el cambio climático, apoyándose en la identidad de país verde y pacífico como gancho para la atracción de mayores volúmenes de cooperación internacional. En los primeros años de esta administración el comportamiento de la CTFNR se disparó, llegando a un pico de US\$179,8 millones en el 2007. Como se muestra en el Gráfico 4, fueron casi quince años desde que Costa Rica no recibía más de US\$100 millones en CTFNR.

Gráfico 4 *Costa Rica: Tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el periodo 1990-2008*



Tomado de: (Mideplan, 2010a, p. 36)

Lamentablemente, para los propósitos de esta investigación, la escalada del 2007 no fue el reflejo de las metas nacionales establecidas en el PND relacionadas a la acción por el clima, sino del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular de China. En el periodo 2006-2008, China fue el principal cooperante, aportando poco más del 39% (US\$180 millones) de los recursos recibidos en ese periodo. Esos fondos se destinaron principalmente a infraestructura pública (24,9%), por ejemplo, US\$85 millones se invirtieron en la construcción del nuevo estadio nacional. En segundo lugar, se benefició al sector financiero-económico con un 20,5% y en tercer lugar con 15,5% para el sector salud y desarrollo social (Mideplan, 2010a, p. 19). En este periodo, Mideplan (2010a) destaca su labor de diversificar y equiparar los recursos externos en varios sectores y no priorizarlos en Ambiente y Energía (p. 8).

La incorporación de China a la cartera de cooperantes provocó alteración en la tendencia que había mostrado la CI recibida por CR en los tres últimos lustros. En el

periodo 2006-2008, Costa Rica recibió US\$456,9 millones, de los cuales un 69% correspondió a cooperación financiera no reembolsable y técnica, contrastando con el 11,30% del quinquenio anterior. Por su parte, la cooperación reembolsable pasó de un 88,70% en el periodo anterior, a un 31%. Después de China, los principales cooperantes a nivel bilateral en este periodo fueron Alemania (\$62 millones), España (\$34,4 millones), Japón (\$23,5 millones) y Estados Unidos (US\$9,8) (Mideplan, 2010a, p. 17).

A nivel multilateral, el BID ocupó el primer puesto con un aporte de US\$87,9 millones, de los cuales US\$70 millones correspondieron a empréstitos dirigidos al sector Salud y Desarrollo Social (US\$50 millones) y a Ambiente y Energía (US\$20 millones). Los restantes US\$17,9 millones fueron recursos no reembolsables que financiaron programas de Fortalecimiento Institucional (Mideplan, 2010a, p. 23). Después del BID, a nivel multilateral, los principales cooperantes fueron la Unión Europea, seguida por el BCIE, el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (Mideplan, 2010a, p. 25).

De conformidad con el diagnóstico de la cooperación internacional en Costa Rica 2006-2008, elaborado por Mideplan (2010a), en este periodo la distribución de los recursos se alineó a las grandes metas del PND, entre las cuales cita la inversión en infraestructura y transporte (24,9%), la reactivación económica (20,5%) y la reducción de la pobreza (15,5%) (p. 29).

En este sentido, se observa la omisión de Mideplan respecto de una de las principales metas propuestas por la administración Arias Sánchez, incluida en el PND Dengo Obregón 2006-2010: la meta país carbono neutral 2021. Esa omisión no es sino el reflejo del resultado de la gestión de la cooperación para la mitigación y la adaptación al cambio climático en este periodo. Según se muestra en la Tabla 14, en el lustro 2000-2005, la cooperación para el sector Ambiente y Energía representó el 34% (US\$ 1.140,4) del total recibido, mientras que en el periodo 2006-2008 se redujo al 13,4% (US\$61,3), pasando del primer al cuarto puesto.

Tabla 14 *Costa Rica: distribución de la cooperación internacional en los sectores de desarrollo asociados al cambio climático durante el periodo 2000-2008*

Sector de desarrollo implicado en CC	Periodo 2000- 2005 (millones de US\$)	Periodo 2006- 2008 (millones de US\$)
<i>Ambiente, Energía y Telecomunicaciones</i>	1.140,4 (34%)	61,3 (13,4%)
<i>Finanzas, Economía e Industrias</i>	761,8 (22,7%)	93,6 (20,5%)
<i>Salud y Desarrollo Social</i>	481,6 (14,4%)	70,8 (15,5%)
<i>Infraestructura, Obras Públicas y Transportes</i>	299,0 (8,9%)	113,7 (24,9%)
<i>Agropecuaria y Pesca</i>	154,1 (4,6%)	32,4 (7,1%)
<i>Fortalecimiento institucional</i>	65,8 (2,0%)	32,8 (7,2%)
<i>Desarrollo local y descentralización</i>	37,8 (1,1%)	27,4 (6,0%)
<i>Educación y capacitación</i>	31,2 (0,9%)	24,2 (5,3%)
<i>Vivienda y desarrollo Urbano</i>	24,1 (0,7%)	Sin datos disponibles
<i>Total de CI</i>	3.354,6 CIFR 2.975,4 (88,70%) CITFNR 379,2 (11,30%)	456,9 CIFR 140,3 (30,7%) CITFNR 316,6 (69,3%)

Reconstrucción propia desde: (Mideplan, 2010a, p. 28)

Según el análisis comparativo de los inventarios nacionales de GEI desarrollado en la primera sección de este capítulo, el inventario nacional del 2000 reportó un crecimiento del 96% respecto del inventario base de 1996. Este acrecentamiento coincide con la caída en la tendencia de la cooperación internacional recibida por Costa Rica, tanto en cooperación no reembolsable como reembolsable.

En el 2005, el inventario nacional reportó un crecimiento del 11% respecto del 2000 y el del 2010 un 0.1% respecto del 2005. De conformidad con estos datos, la tendencia en el crecimiento de los inventarios nacionales de GEI se estabiliza hacia el 2010, sin poder demostrarse relación entre esta estabilización y las políticas de cooperación internacional para la satisfacción de las metas nacionales propuestas por la administración Arias Sánchez 2006-2010.

En relación con lo anterior, nótese que según se muestra en la Tabla 14, dicha estabilización coincide más bien con un decrecimiento del 20.6% en los recursos de cooperación destinados al sector Ambiente y Energía entre el quinquenio 2000-2005 y el periodo 2006-2008. Al mismo tiempo que se evidencia un crecimiento del 16% en los recursos destinados al sector de Infraestructura, que no se enfocan exactamente en medidas de adaptación al cambio climático.

El periodo 2009-2013: primera prueba en el camino de la carbono neutralidad

En el quinquenio 2009-2013, los esfuerzos de la comunidad internacional en torno a la lucha contra el cambio climático se afianzaban alrededor del segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto, al mismo tiempo que a nivel nacional ya se encontraban en etapa de implementación las políticas, las estrategias y los programas que daban sustento la meta país carbono neutral.

En el lustro 2009-2013, la cooperación internacional en Costa Rica, alcanzó un total de US\$6.657 millones, de los cuales el 93,6% equivalente a US\$6.217,3 correspondió a CFR frente al 6,4% correspondiente a US\$438,6 millones de CTFNR (Mideplan, 2014a, p. 4). Estos datos reflejan cómo superado el reencuentro con China, la inclinación de la CI en CR volvió a la tendencia histórica, en la cual predomina la cooperación reembolsable.

En este periodo, el 65,2% de los recursos provienen de fuentes multilaterales de cooperación, entre las cuales solo el BID, el BCIE y el Banco Mundial agruparon el 95,5%. Por su lado, el 34,8% de cooperación bilateral incluyó entre los principales contribuyentes a China y Japón. Entre otros aliados importantes, destacaron los aportes de Alemania, Estados Unidos, España y Corea del Sur (Mideplan, 2014a, pp. 5 y 9).

Según se ilustra en la Tabla 15, en este lustro, el sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, retomó la delantera, con una asignación de poco menos de la mitad del total de los recursos movilizados a partir de cooperación internacional, un 44,2% equivalente a US\$2.897,7 millones. Estos recursos respondieron a inversiones para el desarrollo tales como la construcción de represas hidroeléctricas y plantas de energía geotérmica que el Instituto Costarricense de Electricidad financió con recursos del BID, el BCIE y la cooperación japonesa (Mideplan, 2014a, p. 6).

En segundo lugar, según la tendencia histórica, se ubicó el sector de Obras Públicas, Infraestructura y Transportes con un 30,6% equivalente a US\$1.994,1 millones. En tercer lugar y según la costumbre, se ubicó el sector de Finanzas, Economía e Industria con un 10,6% equivalente a US\$690,3 millones. Estos tres sectores de desarrollo, captaron el 85,4% del total de los recursos de CI, mientras que solamente el 11,6% fueron destinados a otros sectores. Cabe destacar que el sector de Educación y Capacitación tuvo un escalamiento importante, recibiendo el 3,2% US\$209,6 millones, frente a US\$24,2 millones en el quinquenio anterior.

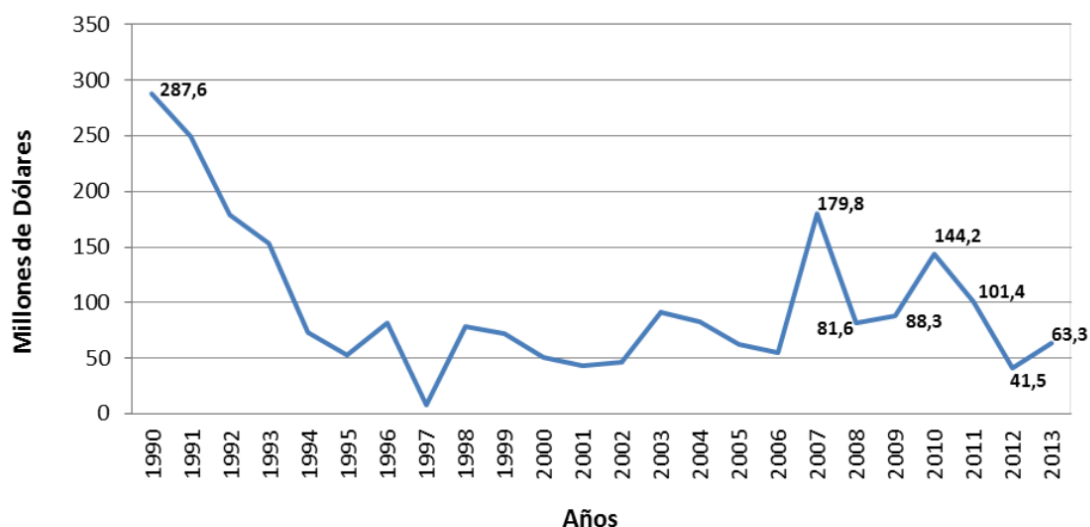
Tabla 15 *Costa Rica: distribución de la cooperación internacional entre los sectores de desarrollo asociados al cambio climático durante el periodo 2000-2013*

Sector de desarrollo implicado en CC	Periodo 2000-2005 (millones de US\$)	Periodo 2006-2008 (millones de US\$)	Periodo 2009-2013 (millones de US\$)
<i>Ambiente, Energía y Telecomunicaciones</i>	1.140,4 (34%)	61,3 (13,4%)	2.897,2 (44,2%)
<i>Finanzas, Economía e Industrias</i>	761,8 (22,7%)	93,6 (20,5%)	690,3 (10,6%)
<i>Salud y Desarrollo Social</i>	481,6 (14,4%)	70,8 (15,5%)	339,506 (5,1%)
<i>Infraestructura, Obras Públicas y Transportes</i>	299,0 (8,9%)	113,7 (24,9%)	1.994,1 (30,6%)
<i>Agropecuaria y Pesca</i>	154,1 (4,6%)	32,4 (7,1%)	19,971 (0,3%)
<i>Fortalecimiento institucional</i>	65,8 (2,0%)	32,8 (7,2%)	Sin datos disponibles
<i>Desarrollo local y descentralización</i>	37,8 (1,1%)	27,4 (6,0%)	46,5 (0,7%)
<i>Educación y capacitación</i>	31,2 (0,9%)	24,2 (5,3%)	209,6 (3,2%)
<i>Vivienda y desarrollo Urbano</i>	24,1 (0,7%)	Sin datos disponibles	(0,0%)
	3.354,6	456,9	6.657
<i>Total de CI</i>	CIFR 2.975,4 (88,70%)	CIFR 140,3 (30,7%)	CIFR 6.217,3 (93%)
	CITFNR 379,2 (11,30%)	CITFNR 316,6 (69,3%)	CITFNR 438,6 (6,4%)

Reconstrucción propia desde: (Mideplan, 2014a, p. 5)

En relación con la cooperación reembolsable, en la Tabla 16 se muestra la tendencia entre 1990 y el 2013. Como se aprecia, después del pico del 2007, se presentaron dos alzas históricas más, una el 2010 y otra en el 2011, antes de volver a decrecer la curva. En el 2010, fue la República Popular China quien se hizo presente nuevamente y en el 2011 el PNUD y el gobierno de Estados Unidos merecieron el título de grandes contribuyentes.

Tabla 16 *Costa Rica: tendencia de la cooperación financiera no reembolsable en el periodo 1990-2013*

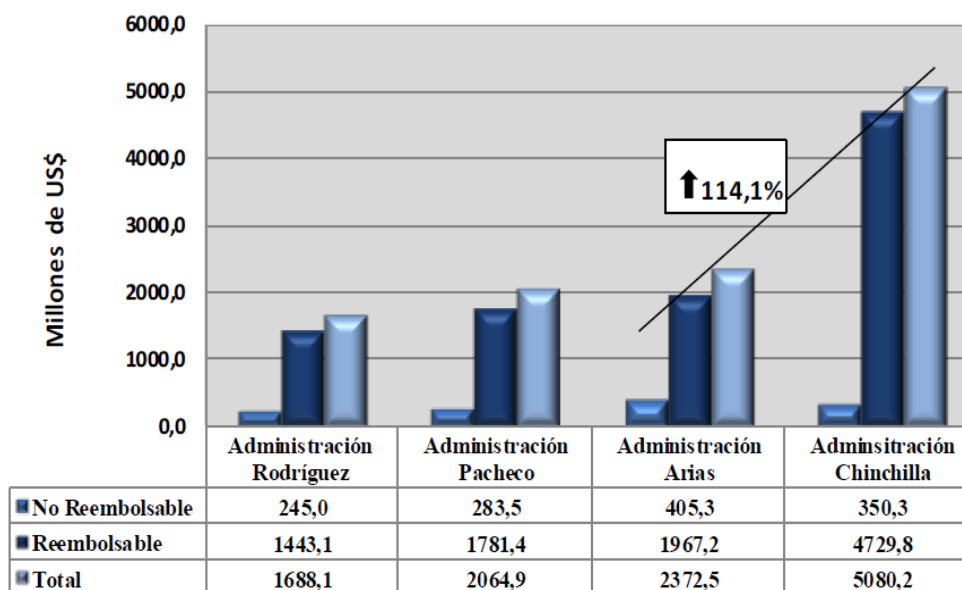


Recuperado desde: (Mideplan, 2014a, p. 7)

De conformidad con las consideraciones anteriores, se observa que el destacado aumento en la movilización de recursos de cooperación internacional en el periodo 2009-2013, no hace otra cosa que reafirmar la dependencia del Estado costarricense sobre los recursos reembolsables. De acuerdo con diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2009-2013, elaborado por MIDEPLAN (2014a), en el año 2010, el gobierno de China facilitó la mayor cantidad de recursos reembolsables que un país a nivel bilateral le haya otorgado a Costa Rica en su historia (p. 8).

Ahora bien, los mismos números anteriores, expresados en función de las administraciones de turno, se ven de la siguiente manera:

Gráfico 5 *Tendencia de la cooperación internacional en Costa Rica según administración de gobierno en el periodo 1998-2014*



Recuperado desde: (Mideplan, 2014a, p. 8)

El periodo 2009-2013 correspondiente a la administración Chinchilla Miranda 2010-2014 movilizó la mayor cantidad de recursos de cooperación internacional en la historia del estado costarricense, reportando un 114,1% de aumento frente a la administración Arias Sánchez 2006-2010. Mientras que el gobierno de Arias aceleró el flujo de recursos no reembolsables destinados a proyectos poco vinculados al cambio climático, la administración Chinchilla Miranda, elevó de forma súbita la aprobación de empréstitos internacionales, destinando los recursos en su mayoría al sector Ambiente y Energía.

A pesar de este vasto caudal de recursos canalizados entre el 2009 y el 2013, destinados a sectores involucrados en la lucha contra el cambio climático, el inventario nacional de GEI del 2012, elaborado en conjunto por el MINAE y el IMN, visto en la Tabla 8 (p. 65), mostró un aumento del 28% respecto del inventario del 2010, pasando de

8.788,84 a 11.250,20 Gg. En este sentido, las estadísticas dejan ver como la descarbonización de la economía se traducía en un inmenso endeudamiento estatal sin resultados claros.

Consolidación de las metas nacionales, periodo 2014-2018

Después del fracaso de la COP15 realizada en el 2009 en Copenhague, cuyo objetivo fue establecer el consenso para un nuevo acuerdo multilateral sobre CC, que tomaría protagonismo después de vencido el segundo periodo del Protocolo de Kioto, la COP19 dio a luz al ansiado Acuerdo de París en el 2015. Al mismo tiempo, en Costa Rica, la administración Solís Rivera 2014-2018 afianzaba las metas nacionales con un nuevo norte. De esta manera, la meta país carbono neutral 2021 evolucionó a objetivos reforzados en mitigación para el 2030, fecha de culminación de la Agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible y hacia la carbono neutralidad para el 2050.

Tal y como se amplió en la sección precedente, el nuevo norte inspiró el Programa País Carbono Neutralidad 2.0 y en conjunto con las disposiciones de la Contribución Nacionalmente Determinada de Costa Rica, entre otros documentos, se desarrolló por primera vez en la historia del Estado costarricense una política pública de cooperación internacional. Así nació la Política de Cooperación Internacional, Costa Rica, 2014-2022, (POLCI). La POLCI constituye el primer esfuerzo estratégico y orientador de la gestión de la CI no reembolsable y de las prioridades de desarrollo en la materia en Costa Rica.

En el contexto de la calificación de Costa Rica como país de renta media alta, la estrategia de CI se orienta a la construcción de nuevas alianzas con países socios, actores internacionales, sector privado, la academia y la sociedad civil, con el objetivo de promover la valoración de una calificación más amplia del nivel desarrollo de los países, que contemple los sectores más vulnerables y las brechas estructurales que impiden el desarrollo (Mideplan, 2014c, p. 35).

Asimismo, prioriza la demanda de cooperación de proyectos de alto impacto, dirigidos específicamente al logro de objetivos concretos sobre los sectores vulnerables y con menor de grado de desarrollo. En este sentido, se asienta en los principios de Apropiación y Alineación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad propuestos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del 2005 (Mideplan, 2014c, p. 35).

La POLCI estableció cuatro ejes de desarrollo, definidos en función de los planes nacionales de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón (2006-2010), María Teresa Obregón Quesada (2010-2014) y Alberto Cañas Escalante (2014-2018). Estos son: a) Ambiente y Ordenamiento Territorial, b) Social, c) Seguridad Ciudadana y d) Competitividad e Innovación (Mideplan, 2014c, p. 58).

En el eje Ambiente y Ordenamiento Territorial se propone la búsqueda de apoyo para establecer un registro de emisiones de GEI y de transferencia de contaminantes, la gestión del riesgo en sistemas de agua potable y saneamiento operados por el AYA y las ASADAS, el diseño de sistemas de contabilidad para medir el uso del agua en los procesos industriales como vía para hacer seguimiento de la huella hídrica, el diseño de una estrategia financiera para la sustentación de la agenda nacional de CC y su programa nacional, el impulso a la producción limpia (energía y transportes), fortalecer los procesos de reducción voluntaria de emisión de GEI, el desarrollo de la industria de biocombustibles y el impulso a la gestión del riesgo para la prevención y atención de fenómenos hidrometeorológicos extremos, entre otros (Mideplan, 2014c, p. 61).

Si bien el eje ambiental concentra la mayoría de los proyectos relacionados a la mitigación y adaptación al cambio climático, los otros sectores también contemplan medidas asociadas. Por ejemplo, el eje de Competitividad e Innovación demanda apoyo para el desarrollo de microempresas de abonos orgánicos, la implementación de pago por

servicios ambientales silvopastoriles y agroforestales y reformas estructurales del sector transporte (Mideplan, 2014c, pp. 69-70).

Por su lado, el eje de desarrollo Social, solicita apoyo para promover en el sector educativo el desarrollo sostenible y la inclusión de estilos de vida conscientes, saludables y sostenibles y desde el subsector vivienda y asentamientos urbanos, busca contribuir con la ENCC para la reducción de GEI (Mideplan, 2014c, pp. 73 y 82).

La POLCI se ve reforzada por el Portafolio de Proyectos Prioritarios 2015-2018, elaborado por Mideplan en el 2016. En este portafolio se incorporó un nuevo eje: e) Regional, fronterizo y transfronterizo. Este portafolio reunió un total de 73 proyectos de cooperación considerados prioritarios, de los cuales 17 corresponden al eje Ambiental y entre estos, 12 atienden al cambio climático. El eje de Innovación y Competitividad agrupó 24 proyectos, de los cuales ocho están relacionados a la mitigación o a la adaptación al CC. El eje Social 15 proyectos, conteniendo solamente uno alusivo al CC. El eje Regional cuenta con seis proyectos encontrándose solamente uno vinculado al CC y por último Seguridad Ciudadana con 11 proyectos.

Dentro del área Ambiente y Ordenamiento Territorial destacan proyectos para la gestión de residuos sólidos, el mejoramiento del alcantarillado sanitario en distintas zonas del país y la gestión ambiental en adaptación del CC transfronterizo. En el sector Social, destaca el fortalecimiento en gestión del riesgo y adaptación al CC para las comunidades, sector productivo, ASADAS e instituciones en la cuenca baja del Río Tempisque. En el eje de Competitividad e Innovación destacan las propuestas de Ganadería climáticamente inteligente y el Sistema de Transporte Inteligente y en el eje Regional, el Plan de Adaptación ante el Cambio Climático en la Región Huetar Norte de Costa Rica.

Para el 2018, MIDEPLAN, realizó el siguiente diagnóstico de cooperación internacional cubriendo la administración Solís Rivera 2014-2017. Según este

diagnóstico, en este periodo la cooperación alcanzó un total de US\$2.526,2 millones, de los cuales US\$2.164,1 millones equivalente al 85,7%, correspondieron a cooperación reembolsable y el restante 14,3% o US\$362,1 millones corresponden a cooperación técnica y no reembolsable (ver Tabla 17) (Mideplan, 2018, p. 12).

Estos recursos financiaron un total de 401 proyectos registrados ante el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional, instaurado en el 2010. De ese total, 190 fueron de alcance nacional, 106 se concentraron en la región central del país y los restantes 105 proyectos se distribuyeron entre las otras regiones (Mideplan, 2018, p. 24).

Tabla 17 *Costa Rica: cooperación internacional en el periodo 2000-2017*

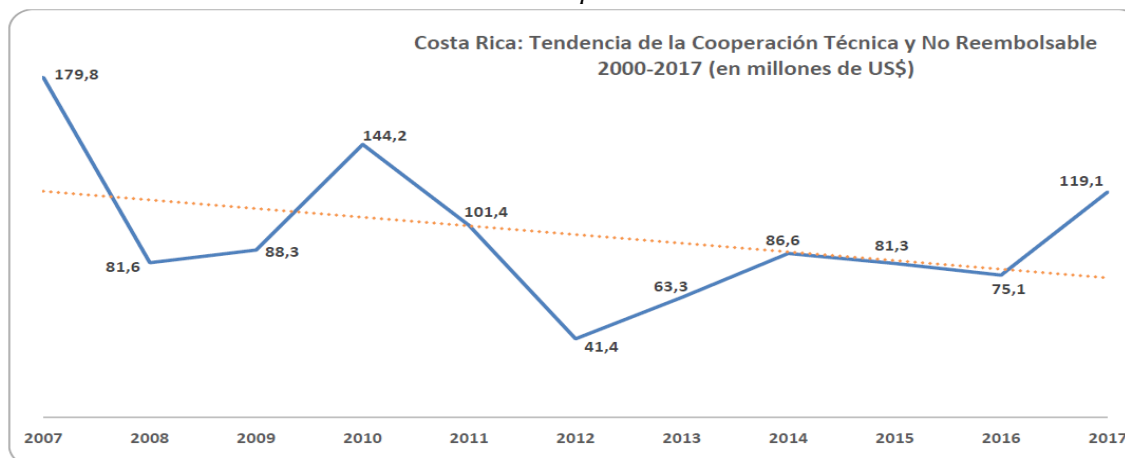
<i>Tipología de cooperación internacional</i>	Periodo 2000-2005 (millones de US\$)	Periodo 2006-2008 (millones de US\$)	Periodo 2009-2013 (millones de US\$)	Periodo 2014-2017 (millones de US\$)
<i>Reembolsable</i>	2.962	140,3	6.217,3	2.164,1
<i>Porcentaje</i>	88,3%	30,7%	93,6%	85,7%
<i>Técnica y no Reembolsable</i>	379,2	316,6	438,6	362,1
<i>Porcentaje</i>	11,7%	69,3%	6,4%	14,3%
<i>Total</i>	3.354,6	456,9	6.657,0	2.526,2

Reconstrucción propia desde: (Mideplan, 2018, p. 12)

En el periodo 2014-2017, la cooperación técnica y no reembolsable reportó un aumento de 7.9 puntos porcentuales respecto al quinquenio anterior, pasando del 6,4% al 14,3%. Sin embargo, más allá de datos aislados, se ha continuado con la tendencia decreciente de manera constante a pesar de los esfuerzos de las distintas administraciones por diversificar las relaciones de cooperación con nuevos socios, en especial los países

árabes y en correlación con las dificultades de acceso a recursos tradicionales como país de renta media (Mideplan, 2018, p. 13).

Gráfico 6 *Costa Rica: tendencia de la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable en el periodo 2000-2017*



Tomado de: (Mideplan, 2018, p. 14)

Esa tendencia decreciente de la CTFNR se invierte solo debido a fenómenos aislados como sucedió con la cooperación de China en la década anterior. En el 2017 se presenta nuevamente un pico de US\$119,1 millones, tratándose esta vez del establecimiento de relaciones diplomáticas con Emiratos Árabes Unidos y Qatar. Se trata de la cuarta ocasión desde 1993 en que se rompe la barrera de los US\$100 millones recibidos de cooperación técnica y no reembolsable.

En relación con la cooperación reembolsable (ver Tabla 17, p. 87), disminuye de forma considerable pasando de US\$6.217,3 millones durante la administración Chinchilla Miranda a US\$2.164,1 millones en el periodo 2014-2017, reflejando los esfuerzos de la administración Solís Rivera por estabilizar las finanzas públicas.

Entre el 2014 y el 2017, la mayor proporción de los recursos provinieron de bancos y organismos internacionales, los cuales agruparon el 66,7% equivalente a

US\$1.685,4 millones del total de los recursos movilizados. En este periodo tan solo el BCIE asignó el 58,8% del total de los recursos multilaterales, seguido por el BID con el 31,5%, el Banco Europeo de Inversiones con un 4,2%, la Unión Europea con un 2,6% y el Sistema de Naciones Unidas con el 2,4% (Mideplan, 2018, p. 20).

El restante 33,3% fue el producto de la cooperación bilateral, encabezado por Japón, que asignó el 71,6% de los recursos, seguido por Estados Unidos con el 12%, Alemania con un 5,7%⁴, China con un 5,6% y Emiratos Árabes Unidos con el 1,2% irrumpiendo como nuevo socio en el periodo 2014-2017 (Mideplan, 2018, p. 16).

En el trayecto 2014-2017, el 98% del total de los recursos multilaterales provinieron de cinco organismos, mientras que el 97% de recursos bilaterales fueron aportados por tan solo seis países, lo cual refleja la dependencia del Estado costarricense sobre unos pocos socios cooperantes, quienes ante eventuales circunstancias podrían retirarse generando una disminución considerable de los flujos (Mideplan, 2018, p. 18).

En este sentido, MIDEPLAN aboga por la elaboración de una *Estrategia Nacional de la Cooperación Internacional*, para la búsqueda de nuevos fondos y modalidades de acceso a recursos no reembolsables. Para ello, señala MIDEPLAN (2018), el país requiere del ordenamiento de la CI, tanto la recibida como la que se ofrece al exterior. Actualmente, la proporción de recursos movilizados mediante CI atiende a fortalezas propias del sector de desarrollo o fortalezas institucionales, mas no a un verdadero horizonte de desarrollo nacional (demanda) o de política exterior (oferta) (Mideplan, 2018, pp. 19-20).

⁴ En el período 2014-2018, el gobierno alemán se colocó como uno de los principales aliados en la lucha contra el CC. Ofreció el 5,7% del total recibido por cooperación bilateral, ascendiente a US\$47,5 millones. Los recursos ofrecidos corresponden a cooperación técnica US\$11,3 y financiera no reembolsable US\$36,2 y están dirigidos a conservación de los recursos, adaptación al CC, energías renovables, eficiencia energética, DD.HH. y evaluación de políticas públicas. Tan solo en 2017, se anunció la donación de 15 millones de euros para los sectores transportes y desarrollo local (Mideplan, 2018, p. 19).

Tal es el caso del sector Ambiental, el cual, desde el 2000, ha encabezado la lista en la distribución de recursos de cooperación internacional según sector de desarrollo, tal como se aprecia en la Tabla 18, con excepción del periodo 2006-2008 debido a la cooperación de China y su apoyo al sector Infraestructura, Obras Públicas y Transportes. En el espacio 2014-2017, el sector Ambiental agrupó el 45,6% del total de recursos recibidos.

Tabla 18 *Tendencia de la cooperación internacional en Costa Rica según sectores de desarrollo vinculados al cambio climático en el periodo 2000-2017*

Sector de desarrollo implicado en CC	Periodo 2000-2005 (millones de US\$)	Periodo 2006-2008 (millones de US\$)	Periodo 2009-2013 (millones de US\$)	Periodo 2014-2017 (millones de US\$)
<i>Ambiente, Energía y Telecomunicaciones</i>	1.140,4 (34%)	61,3 (13,4%)	2.897,2 (44,2%)	1.151 (45,6%)
<i>Finanzas, Economía e Industrias</i>	761,8 (22,7%)	93,6 (20,5%)	690,3 (10,6%)	394 (15,6%)
<i>Salud y Desarrollo Social</i>	481,6 (14,4%)	70,8 (15,5%)	339,506 (5,1%)	404 (16%)
<i>Infraestructura, Obras Públicas y Transportes</i>	299,0 (8,9%)	113,7 (24,9%)	1.994,1 (30,6%)	192 (7,6%)
<i>Agropecuario y Pesca</i>	154,1 (4,6%)	32,4 (7,1%)	19,971 (0,3%)	63,2 (2,5%)
<i>Fortalecimiento institucional</i>	65,8 (2,0%)	32,8 (7,2%)	Sin datos disponibles	22,7 (0,9%)
<i>Desarrollo local y descentralización</i>	37,8 (1,1%)	27,4 (6,0%)	46,599 (0,7%)	5,05 (0,2%)
<i>Educación y capacitación</i>	31,2 (0,9%)	24,2 (5,3%)	209,6 (3,2%)	32,84 (1,3%)
<i>Vivienda y desarrollo Urbano</i>	24,1 (0,7%)	Sin datos disponibles	(0,0%)	108,6 (4,3%)
<i>Total de CI</i>	3.354,6 CIFR 2.975,4 (88,70%) CITFNR 379,2 (11,30%)	456,9 CIFR 140,3 (30,7%) CITFNR 316,6 (69,3%)	6.657 CIFR 6.217,3 (93%) CITFNR 438,6 (6,4%)	2.526,2 CIFR 2.164,1 (85,7%) CITFNR 362,1 (14,3%)

Reconstrucción propia desde: (Mideplan, 2018, p. 23)

En el diagnóstico de la cooperación internacional de Mideplan del 2018, se extrañan las referencias a la distribución de ese 45,6% del sector Ambiente en función de las prioridades establecidas en la POLCI y en el Portafolio Prioritario de Proyectos 2015-2018, sin embargo, se destacan inversiones en energías limpias (financiadas por el BCIE y BID) e infraestructura sanitaria (Japón).

El periodo 2014-2017 presentó un grato aumento porcentual en los sectores de Salud y Desarrollo Social, al cual se asignó un 16,0% de los recursos frente al 5,1% del quinquenio anterior; Vivienda y Desarrollo Urbano canalizó el 4,3% después de no existir datos sobre ayuda a este sector en los dos quinquenios anteriores; y Agropecuario y Pesca el 2,5% frente a un 0,3% anterior. El sector Finanzas, Economía e Industrias mostró una pequeña alza de cinco puntos porcentuales, agrupando el 15,6%; finalmente, desafiando la tendencia histórica, el sector Infraestructura, Obras Públicas y Transporte cayó de un 30,6% en el lustro 2009-2013 a un 7,6% en el periodo 2014-2017.

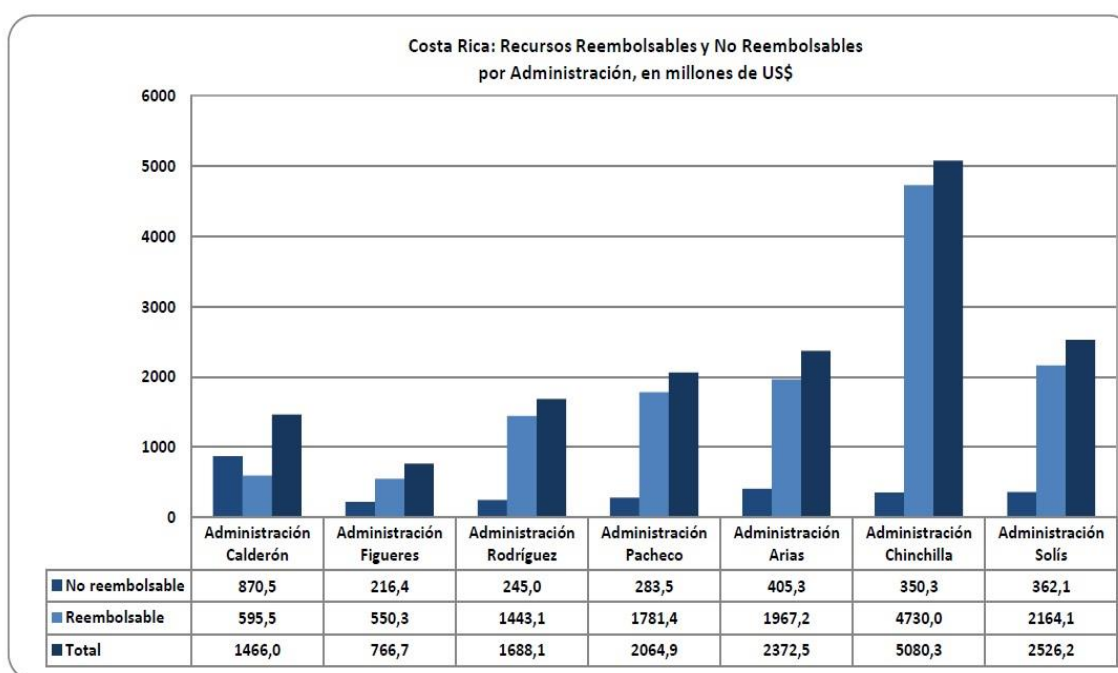
Si se ve las estadísticas de cooperación internacional por administración (Gráfico 7, p. 92), entre 1990 y el 2017, el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera mostró el mejor balance entre cooperación reembolsable y no reembolsable con un promedio de 85,7%/14,3%, movilizandando la mayor cantidad de recursos después de la administración Chinchilla Miranda 2010-2014.

Por un lado, en relación con la cooperación no reembolsable, los recursos movilizados en el período 2014-2017 han sido los terceros más cuantiosos, superados en los últimos dieciocho años, solo por la administración Arias Sánchez 2006-2010. Además, en este período se incorporaron nuevos socios al conglomerado tradicional de cooperantes, ampliando el marco de posibilidades para la CI no reembolsable.

Por otro lado, la administración Solís Rivera redujo en un 50.3% los recursos de cooperación reembolsable respecto de la administración anterior, poniendo un alto al

endeudamiento externo cuya tendencia ha venido en aumento desde la administración Rodríguez Echeverría 1998-2002.

Gráfico 7 *Costa Rica: tendencia de la cooperación internacional por administración de gobierno en el periodo 1990-2018*



Tomado desde: (Mideplan, 2018, p. 15)

De acuerdo con la evolución en el abordaje del CC en los PND y su establecimiento como un eje transversal en la planificación nacional, la administración Solís Rivera logró reforzar la movilización de recursos de CI hacia los sectores de desarrollado mayormente vinculados a este fenómeno climático. Sin embargo, deja como saldo pendiente para las siguientes administraciones el reforzamiento de los sectores: Infraestructura, Obras Públicas y Transportes, es especial lo asociado al sub sector transportes; Desarrollo Local y Descentralización, en relación con el empoderamiento de los gobiernos locales en la mitigación y adaptación al cambio climático; y Educación, siendo indispensable la sensibilización, desde los más pequeños hasta los más grandes, en torno a lo considerado el mayor desafío para la humanidad en el siglo XXI.

Otro pendiente es la elaboración o publicación de un nuevo inventario nacional de GEI, pues después del último, en 2012, no se cuenta con estadísticas frescas que permitan analizar los resultados de la gestión los recursos de CI en función de la reducción de emisiones nacionales. Entre 1996, año base para la medición de las metas nacionales y el 2012, el inventario nacional de GEI mostró un aumento del 177,9%. Mideplan (2015a) proyecta para el 2030, una reducción en las emisiones nacionales totales del 16,68% respecto al 2012, llegando a 9.374 Gg, para luego descender otro 46,98% hacia el 2050, logrando nivelar las emisiones con los niveles de 1996 (p. 3). Esta proyección solo podrá ser verificada en la medida de la promoción del levantamiento de nuevos inventarios nacionales de GEI.

A lo largo de 25 años de esfuerzos en torno a la lucha contra el cambio climático, la tendencia de la CI para Costa Rica, mostró una curva creciente hacia aquellos sectores de desarrollo vinculados a mitigación y adaptación. En este sentido, el sector Ambiente y Energía ha ocupado el primer puesto desde el año 2000, con excepción del período 2006-2008, debido a los factores previamente señalados. Ahora bien, debe recordarse que el costo de esta feliz noticia representa un enorme peso para las finanzas públicas, toda vez que el grueso de los recursos de CI proviene de fuentes multilaterales (principalmente bancos regionales e internacionales) y son de carácter reembolsable. Es decir que, para cumplir con las metas nacionales establecidas en el área de CC, el país tendrá que pagar por los robustos préstamos que gestiona.

A partir de la adhesión de Costa Rica a la CMNUCC en 1992, el Estado ha encaminado sus esfuerzos hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en virtud de esta convención y acuerdos derivados: el Protocolo de Kioto y más recientemente el Acuerdo de París. Dichos esfuerzos han logrado institucionalizar metas nacionales como la carbono neutralidad y la posterior descarbonización de la economía por medio de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas como la POLCI, los programas nacionales sobre cambio climático y sus estrategias nacionales, los

planes de acción y otros mecanismos estratégicos que sustentan el accionar estatal en la búsqueda y negociación de recursos extranjeros.

En este sentido, resulta claro cómo la institucionalización de estas metas, ha incidido en la tendencia de la cooperación internacional recibida por Costa Rica para la adaptación y mitigación del cambio climático. Esa incidencia se refleja en el aumento sustancial de recursos movilizados y dirigidos a los sectores de desarrollo nacional principalmente asociados al CC en los periodos 2010-2014 y 2014-2018. El análisis sobre la eficacia de la ayuda dependerá de la creación de instrumentos que lo permitan y que arrojen los datos necesarios para ajustar la política de CI y formular una adecuada estrategia para la búsqueda de nuevos aliados e innovadoras modalidades de cooperación que permitan trascender los obstáculos propios de la categoría de país de renta media. Solo entonces se podrá establecer el panorama completo de las metas nacionales en CC, desde su establecimiento, consolidación e implementación y efectividad.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Alcances y desafíos del Estado costarricense en la gestión de la cooperación internacional para la atención del cambio climático

El surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo se remonta a la resolución de una necesidad compartida. Una necesidad de reconstrucción y descolonización en período de posguerra que unió a los estados ricos con los estados pobres en busca del progreso común. Su nacimiento empírico poco a poco se vio acompañado de la construcción doctrinal que fundamenta su expansión y condiciona sus formatos. En su seno, se originaron las doctrinas que trascienden el eje economicista del desarrollo, incorporando aspectos humanos, sociales y culturales que inspiran las modernas agendas para el desarrollo.

En este sentido, la cooperación pareciera no ser una cualidad innata del ser humano sino desarrollada, entre otros factores, por el estado de necesidad. De la misma forma se manifiesta a nivel social, donde la cooperación está dirigida a la atención de los desafíos que la humanidad presenta como un todo. En el siglo XXI, el cambio climático se considera el mayor desafío para la sostenibilidad de la vida en la Tierra, convirtiéndose en un eje transversal en las agendas para el desarrollo.

El Estado costarricense, caracterizado por su histórico compromiso con la conservación ambiental y el desarrollo sostenible, ha estado también a la vanguardia en la lucha contra el cambio climático. Costa Rica ha suscrito los principales instrumentos de derecho internacional para la mitigación y adaptación de este fenómeno climático y se ha fijado metas nacionales que aceleran el cumplimiento de los compromisos internacionales. Para atender y cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones respecto de este gigante desafío, el Estado se ha inclinado hacia la movilización de recursos externos cuya gestión compete de forma conjunta al Ministerio de Planificación y Política Económica y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si bien la legislación nacional ha intentado delimitar las competencias de cada cartera en materia de cooperación internacional, aún se señala falta de claridad y de coordinación en sus acciones y tareas. Además, se evidencia la carencia en la sistematización y centralización de la información, así como la ausencia de estandarización en los procesos de cooperación, que habiliten la formulación de política pública basada en datos. En este sentido, resulta claro que el Estado costarricense continúa dando pasos importantes gracias a reformas normativas y la incipiente formulación de política pública sobre CI que favorezca la gestión estratégica de Cancillería y de Mideplan.

Esta investigación propuso analizar si el posicionamiento de la meta país Costa Rica carbono neutral 2021 propició un cambio en la política de cooperación internacional dirigida a la mitigación y adaptación al cambio climático. La investigación arrojó, en primer lugar, la inexistencia de insumos suficientes de política pública que permitieran realizar un análisis comparativo en sentido estricto.

De esta manera, se determinó que el análisis procedería a partir del diagnóstico en la tendencia de la cooperación internacional recibida por Costa Rica y dirigida a la atención del cambio climático, verificando si existió un cambio antes y después del establecimiento de la meta. Para ello, fue necesario realizar un diagnóstico previo sobre la institucionalización de la meta en la planificación nacional, identificando los sectores de desarrollo vinculados mayormente al CC, a fin de establecerlos como variables en la evaluación de los flujos de cooperación.

De acuerdo con lo anterior, el análisis versó sobre los resultados de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores en el área de cooperación internacional, resultados medibles a partir de la sistematización ofrecida por el Ministerio de Planificación y Política Económica. Dicho análisis permitió evaluar la eficacia de las políticas de gobierno e identificar los alcances y desafíos del Estado costarricense en la movilización

de recursos de cooperación internacional para la atención del cambio climático, los cuales serán expuestos a continuación.

Antes de 1992, la gestión institucional del Estado costarricense relativa a la mitigación y adaptación al cambio climático estaba escasamente institucionalizada. Fue a partir del empuje diplomático, con la adopción de la Comisión Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que la comunidad internacional reconoció la urgencia de generar un compromiso mundial para la ralentización de este fenómeno hidrometeorológico que atenta contra la vida de millones de personas.

La suscripción de la CMNUCC, basada en el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*, implicó, entre otras cosas, realizar inventarios nacionales de gases con efecto invernadero e implementar medidas para la reducción de emisiones. Por su parte, Costa Rica había iniciado con el levantamiento de inventarios nacionales de GEI, de previo a la suscripción de la CMNUCC, gracias al apoyo de cooperantes internacionales.

Desde 1991, el Estado costarricense se dispuso a recorrer el sendero de reformas normativas e institucionales necesarias para la implementación de verdaderos programas nacionales de cambio climático que atendieran el objetivo de reducir emisiones. Ese recorrido se acompañó por el apoyo de fondos de cooperación financiera no reembolsable, la cual entre 1990 y 1994, estableció un récord difícil de romper o repetir, superando los cien millones de dólares por año.

Esas primeras acciones trazaron el camino hacia la emisión del inventario nacional de GEI de 1996, el cual arrojó resultados similares al de 1990. A partir de este momento, el inventario del 96 se estableció como *inventario base* para análisis comparativos, por ser el primero realizado de acuerdo con los parámetros de la CMNUCC.

Fue así como el compromiso adquirido de elaborar inventarios nacionales de GEI implicó, en primera instancia, introducir el abordaje del cambio climático en el sistema de planificación nacional a fin de identificar y proponer las medidas de mitigación y adaptación según los sectores de desarrollo nacional. De esta manera, el plan nacional de desarrollo Soluciones Siglo XXI 1998-2002, incorporó por primera vez un objetivo abstracto, que proponía establecer parámetros de calidad y seguridad ambiental en relación con la emisión de GEI.

La ejecución de dicho objetivo no contó con el mismo apoyo de la cooperación internacional, la cual se orientaba cada vez más hacia países de renta baja. Entre 1990 y 1999, la CI para Costa Rica presentó una disminución dos veces más grande que la tendencia de disminución a nivel mundial. Al tiempo que la cooperación no reembolsable perdía fuerza, la cooperación financiera ocupaba su lugar, posicionándose como el mecanismo favorito de los cooperantes para el nuevo milenio.

Así, surgía el principal reto de Costa Rica para la movilización de recursos de CI. Su categorización como país de renta media y su buen desempeño en el Índice de Desarrollo Humano le cobraban el apoyo financiero internacional gratuito, al tiempo que le posicionó como un país con capacidad crediticia y con alta capacidad para gestionar cooperación reembolsable.

Para el año 2000, el inventario nacional de GEI encendió las alarmas, al casi duplicar el de 1996. El panorama costarricense se agudizaba, a la vez que se elevaban las emisiones nacionales y disminuía el apoyo internacional. De esta manera, el Estado costarricense se inclina por realizar el primer estudio sobre la proyección de escenarios de emisiones de GEI para el período 2000-2015. De acuerdo con el estudio realizado, las medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático se inclinaron a reforzar las políticas dirigidas principalmente hacia los sectores energía (incluyendo transportes), uso del suelo (silvicultura y ganadería) y procesos industriales.

La década del noventa dinamizó los esfuerzos de Costa Rica por cumplir con los compromisos internacionales en el área de cambio climático, dejando muy en claro que su estrategia se apoyaría en la movilización de recursos extranjeros. Sin embargo, el cambio de siglo, su clasificación como país de renta media alta y la concepción de las nuevas agendas para el desarrollo desafiaban la capacidad del Estado costarricense para canalizar esos recursos y le presionaban a revisar y mejorar sus estrategias.

La siguiente administración, Pacheco de la Espriella 2002-2006, iniciaba con el reto de retroceder en el inventario nacional de GEI, ante lo cual señaló en su PND Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez la insuficiencia de acciones estatales para cumplir con las metas y expectativas de la Cumbre de Río 1992. En este sentido resulta interesante cómo a diez años de la suscripción de la CMNUCC, en el 2002, las autoridades nacionales mostraban falta de conocimiento y capacitación en el área de cambio climático, remontándose a la Cumbre de Río como punto de partida y olvidando la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

El gobierno de Abel Pacheco (2002-2006) pretendió ampliar la concepción de cambio climático, visto hasta entonces como un fenómeno principalmente ambiental, incorporando el aspecto humano en su concepción. Para entonces, el CC seguía constituyendo un objetivo dentro del capítulo de Armonía con la Naturaleza, sin contenido ni metas definidas en función de mitigación y adaptación. Esa insuficiencia de acciones, metas y políticas claras se reflejó en el siguiente inventario nacional de GEI de 2005, el cual continuó mostrando la tendencia al alza.

Catorce años después de la firma de la CMNUCC, el panorama nacional asomaba una tendencia al alza en las emisiones nacionales de GEI, reflejo de la débil institucionalización de las obligaciones internacionales en la planificación nacional. En este periodo, la tendencia de la CI se inclinaba hacia la creciente aprobación de empréstitos internacionales dirigidos a financiar proyectos enmarcados en los sectores de

desarrollo principalmente asociados al CC, sin visibilizarse su eficacia, de acuerdo con los resultados del inventario nacional de 2005.

En el 2006, ingresó al gobierno la administración Arias Sánchez 2006-2010, arrastrando una deuda estatal en materia de CC que de no ser atendida en el momento, se agudizaría de cara a la entrada en vigencia del primer período del Protocolo de Kioto. Fue hasta entonces, cuando las autoridades nacionales introdujeron los objetivos de la CMNUCC en el plan nacional de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, estableciendo como meta sectorial la construcción de una agenda de cambio climático.

El PND 2006-2010 institucionalizó los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica en materia de sostenibilidad y cambio climático. Propuso la creación de un primer programa país, puntualizando la necesidad de reformular el abordaje del CC, desde un actuar interinstitucional que permitiera identificar oportunidades de mitigación y adaptación por sector a fin de atender los principales retos. Más allá de esto, la administración Arias Sánchez 2006-2010 se mostró ambiciosa, planteando el posicionamiento de Costa Rica como líder en desarrollo sostenible y en políticas de paz con la naturaleza. Fue así como el entonces presidente Arias promulgó la meta nacional Costa Rica carbono neutral 2021, con la cual aseguraría el posicionamiento a nivel internacional y encendería los motores a nivel nacional.

Reconociendo la necesidad de financiar la agenda de cambio climático con recursos foráneos y echando mano de la identidad de país verde, amante de la paz, la administración Arias Sánchez 2006-2010 elevó de forma súbita el flujo de recursos provenientes de cooperación internacional. Por primera vez en catorce años, se alcanzó el récord de 100 millones de dólares de cooperación técnica y financiera no reembolsable y se invirtió la curva de crecimiento de la cooperación reembolsable.

Según se analizó en el capítulo anterior, a nivel de gestión, se observa que estos recursos no fueron destinados a la atención del cambio climático, mostrando una paradoja entre las metas y estrategias propuestas en el PND Jorge Manuel Dengo Obregón y la gestión de los recursos. En la administración 2006-2010, el sector Ambiente y Energía bajó por primera vez, del primer al cuarto puesto en la distribución de recursos de CI, ante lo cual el Mideplan se mostró simplemente complacido.

Trascendiendo la paradoja, se observa que la administración Arias Sánchez se lleva el mérito de posicionar el cambio climático en la agenda de desarrollo nacional e iniciar con el planteamiento y la elaboración de los instrumentos normativos que darían forma a dicha agenda, entre estos: el primer Programa País Carbono Neutralidad, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, su Plan de Acción y la iniciativa Paz con la Naturaleza. Estos instrumentos consolidaron la institucionalización de la meta nacional, gestando los antecedentes de una política pública sobre cambio climático. Una vez integrada en la planificación nacional, la meta país tendría que permear también la agenda de política exterior en el período siguiente, lo cual supondría como resultado un incremento en el volumen de la CI recibida para la atención del CC.

Para el 2010, el inventario nacional de GEI reportó un estancamiento que, desde una perspectiva optimista, mostró el mejor resultado comparativo por quinquenios desde 1996. El flujo de recursos de cooperación continuaba con tendencia al alza, pero los resultados del inventario nacional contradecían la eficacia en el uso de estos.

Continuando el legado de su antecesor, la administración Chinchilla Miranda 2010-2014 consideró el cambio climático como uno de los mayores desafíos nacionales. El plan nacional de desarrollo María Teresa Dengo Obregón estableció la sostenibilidad ambiental como una de las grandes metas nacionales, definiendo como ejes de acción para el cumplimiento de esta meta, la atención del CC y la carbono neutralidad. A su vez, el PND lanzó un llamado a la acción para la atracción de mayores volúmenes de

cooperación internacional, con la determinación de mostrar un claro avance en el cumplimiento de las metas nacionales y los compromisos internacionales, al cabo del período.

En cumplimiento de sus promesas, la administración Chinchilla Miranda duplicó el flujo de cooperación internacional recibido respecto de la administración anterior. Se considera que esta administración alcanzó un récord en la historia costarricense, remontándose en la tendencia histórica de movilizar principalmente cooperación reembolsable. En este período, la CFR representó el 93% del total recibido y de allí, el 65,2% provino de fuentes multilaterales, es decir, bancos regionales e internacionales.

Vistas las estadísticas en el capítulo tres, es factible afirmar que la institucionalización de las obligaciones internacionales y de la meta carbono neutralidad de Costa Rica en el sistema de planificación nacional generó el desarrollo de las herramientas de política pública necesarias para aumentar la movilización de recursos de cooperación internacional. Sin embargo, a pesar de que en la administración Chinchilla Miranda 2010-2014 los recursos sí fueron distribuidos entre los sectores de desarrollo con mayores índices de emisión de GEI, no se obtuvo una respuesta favorable en relación con la reducción de emisiones nacionales, toda vez que el inventario nacional de GEI del 2012 reportó un crecimiento del 28% respecto del anterior del 2010, lo cual motivó un nuevo estudio de proyecciones de cara al 2050.

De conformidad con las consideraciones anteriores, es posible inferir que uno de los más grandes desafíos para el Estado costarricense en la movilización de recursos para la atención del cambio climático versa sobre la eficacia de la ayuda. Hasta el 2012, fecha cuando se realizó el último inventario nacional de GEI, el Costa Rica se ha enfrentado ante la enorme dificultad de no poder demostrar la disminución en sus emisiones de GEI. En este sentido, resulta curioso que después del 2012, la firma del Acuerdo de París y su inminente entrada en vigor, aún no se hayan elaborado nuevos inventarios que aclaren el

panorama país y permitan evaluar las políticas y programas actualmente en implementación.

Retomando las consideraciones de Mideplan citadas en capítulos anteriores, se vislumbra la necesidad de optimizar la sistematización de la información, para lo cual entidades como la Contraloría General de la República abogan por la continua mejora del Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional. Además, resulta fundamental la revisión de tareas y funciones de Mideplan y MRE, a fin de optimizar procesos y eliminar duplicidades.

Entre el 2006 y el 2014, Costa Rica movilizó un total de 6.696 millones de dólares mediante cooperación financiera reembolsable destinados a proyectos de desarrollo. Ante esta enorme cifra, es loable cuestionar la sostenibilidad financiera del modelo de desarrollo sostenible adoptado por el Estado costarricense.

De parte del concierto de cooperantes bilaterales y multilaterales, se observa como la tendencia del siglo XXI, orientada por la Agenda para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriormente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se inclina hacia la cooperación reembolsable, delegando la responsabilidad de acción sobre los estados más pequeños y vulnerables ante el cambio climático. ¿Dónde queda entonces el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas? Parece ser que los grandes emisores de GEI, responsables en mayor medida por las graves alteraciones climatológicas, han convertido la solución en un negocio a su favor.

Para el 2014, la administración Solís Rivera 2014-2018, consciente de los alcances y desafíos en la materia, incorporó el cambio climático como uno de los ejes transversales del desarrollo nacional, convirtiéndolo en un elemento de sinergia en el abordaje de cada uno de los sectores asociados al desarrollo. En este mandato se optó por redefinir el rumbo de la meta carbono neutralidad 2021, ampliando el período para transicionar a una

economía baja en emisiones hacia el 2050. De esta manera, el estado rediseña su estrategia, reformulando el programa nacional para la carbono neutralidad y emitiendo por primera vez en la historia una Política Pública de Cooperación Internacional.

La POLCI, desarrollada sobre los lineamientos de los últimos tres planes de desarrollo nacional, incluyó como ejes aquellos sectores de desarrollo vinculados a la mitigación y a la adaptación al CC. Asimismo, su Portafolio de Proyecto Prioritarios incluyó un 30% de programas directamente vinculados al CC. Al cabo de los primeros cuatro años de implementación de la POLCI y de las medidas de la administración Solís Rivera para la contención del gasto público, en el 2018 se determinó que el flujo de la cooperación reembolsable disminuyó un 65% respecto del gobierno anterior. Por su parte, la CFTNR aumentó porcentualmente frente a la CFR, aun mostrando una tendencia a la baja.

En el periodo 2014-2018, el Estado costarricense canalizó un total de US\$2.526,2 millones, de los cuales el 85.7% correspondió a CFR y el restante 14,3% a CFTNR. De ese 85,7% equivalente a US\$2.164,1, el 66,7% de los recursos de CI provino de cooperantes multilaterales, entre los cuales el BCIE, el BID y el Banco Europeo de Inversiones colocaron el 94,5%. Tan solo un 33,3% del total de fondos recibidos fue producto de cooperación bilateral y de ese 33,3%, el 97% de los recursos fue asignado por los mismos socios cooperantes, sobre los cuales se ha desarrollado una gran dependencia.

En el análisis comparativo según administración de gobierno, el mandato Solís Rivera 2014-2018 mostró el mejor balance entre cooperación reembolsable y no reembolsable desde 1990, con una relación de 85,7%/14,3%. Ese balance reitera las debilidades presentes desde entonces, que inclinan el enfoque hacia la aprobación de empréstitos internacionales que el Estado debe pagar con creces a los grandes bancos regionales e internacionales. Además, reitera lo poco que se logra obtener de los restantes

organismos, esos recursos no reembolsables que provienen de la Unión Europea, de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, del BID y de la OEA básicamente y que no pocas veces responden a negociaciones en el marco de la aprobación de montos mayores de cooperación reembolsable.

A pesar de lo anterior, el Diagnóstico de la Cooperación Internacional elaborado por Mideplan en el 2018 no examina la eficacia de la POLCI, ni se refiere a sus fortalezas y debilidades, a fin de reformular en lo necesario para mejorar la gestión en los años venideros. Este vacío de Mideplan se contradice con su propuesta para la elaboración de una Estrategia Nacional de la Cooperación Internacional que sustente la búsqueda de nuevos cooperantes y modalidades de acceso a recursos no reembolsables.

En igual sentido, la inexistencia de inventarios nacionales de gases con efecto invernadero después del 2012 impide continuar el diagnóstico de la eficacia de la ayuda. En la elaboración de esta investigación, se consultó al Ministerio de Ambiente y Energía al respecto y no se obtuvo respuesta alguna. Así las cosas, es comprensible que la agenda climática y las renovadas metas nacionales para la descarbonización de la economía encuentren fuertes detractores que señalan entre sus principales argumentos la débil sostenibilidad financiera de estas.

La investigación realizada demostró que el establecimiento de la meta carbono neutralidad de Costa Rica, oficializada en el 2007, tuvo una fuerte incidencia en la política de cooperación internacional dirigida a la atención del cambio climático. A nivel cualitativo, la institucionalización de la meta en el sistema de planificación nacional incidió en la proliferación de políticas y programas nacionales en los cuales el CC se convirtió en un eje transversal.

Esa institucionalización afianzó la presencia de metas y objetivos relacionados con mitigación y adaptación al cambio climático en los planes operativos institucionales,

impulsó el inicio de la elaboración de políticas públicas de cooperación internacional con el enfoque de movilizar recursos para la atención del fenómeno climático y consolidó el protagonismo del Estado costarricense en instancias regionales y mundiales de carácter ambiental. De esta manera, Costa Rica se convirtió en la sede de la reunión preliminar de la Cumbre de Cambio Climático (Pre-COP), a realizarse en octubre 2019 y coorganizador de la COP25, la cual se realizará en Chile en diciembre 2019.

Los logros del Estado costarricense en ese proceso de institucionalización deben acompañarse de una continua mejora en la sistematización e integración de la información para la planificación estratégica. En este sentido, se observa que, si bien existe la documentación suficiente sobre las áreas prioritarias de acción para la disminución de emisiones nacionales, esto no se ve suficientemente reflejado en el planteamiento de la primera Política Pública de Cooperación Internacional ni en su Portafolio de Proyectos Prioritarios.

En este sentido, la capacidad estatal para movilizar recursos de cooperación se asienta en las fortalezas de cada sector de desarrollo, según el impulso que se quiera y pueda ofrecer. Se evidencia el desafío de Costa Rica en construir e implementar una verdadera estrategia nacional de cooperación internacional que incluya la acción por el clima como eje transversal del desarrollo nacional. Este desafío presupone la capacitación y sensibilización de las autoridades sectoriales en la materia, lo cual no ha gozado del enfoque suficiente en el camino hacia el logro de las metas nacionales y de los compromisos internacionales.

Asimismo, a nivel cuantitativo, la tendencia de la cooperación internacional muestra un incremento exponencial en la movilización de recursos después del establecimiento de la meta país en la administración Arias Sánchez 2006-2010. De conformidad con el análisis realizado en capítulos anteriores, se observa que el período 2010-2014 corresponde a la consolidación de la meta nacional y su institucionalización.

Es a partir del 2014 que la ayuda internacional se ve mejor distribuida entre los sectores de desarrollo estrechamente vinculados al cambio climático: Ambiente y Energía; Finanzas, Economía e Industria; Salud y Desarrollo Social; Infraestructura, Obras Públicas y Transporte; y Agropecuario y Pesca.

Por un lado, es destacable el empuje que obtuvo el sector de Salud y Desarrollo Social en el período 2014-2018, el cual respondió, entre otros factores, a la emisión en el 2010 de la Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y en el 2016, al Plan Nacional de Salud 2016-2020, como parte de las medidas del sector para la reducción de los efectos del cambio climático y la gestión del riesgo. Por otro lado, es visible la necesidad de fortalecer el apoyo brindado a los sectores de Fortalecimiento Institucional, Desarrollo local y Descentralización, Educación y Capacitación, y Vivienda y Desarrollo Urbano.

El diagnóstico sobre la tendencia de la cooperación internacional mostró el incremento de la cooperación financiera reembolsable después de decretada la meta carbono neutralidad de Costa Rica. Asimismo, evidenció la continua tendencia a la baja de la cooperación no reembolsable y su enorme dependencia sobre unos pocos socios. A nivel cuantitativo, se muestra la clara incidencia del posicionamiento de metas nacionales en la política de cooperación internacional para la atención del cambio climático. Una incidencia que responde a una estrategia estatal cuestionable desde la perspectiva de su sostenibilidad.

La situación anterior debe ser atendida por las autoridades nacionales, quienes deben procurar añadir otras vías de financiamiento a la movilización de recursos foráneos. En este sentido, en el 2013 se presentó a corriente legislativa el expediente N.18860, denominado Ley Marco de Cambio Climático, cuyo objetivo era establecer un marco operativo para el desarrollo de políticas públicas de mitigación y adaptación al CC. A pesar de que el estudio de este proyecto de ley se elevó al plenario con un dictamen

afirmativo de mayoría de la Comisión Especial de Ambiente, fue archivado en el 2017 por vencimiento del plazo cuatrienal, es decir, no obtuvo el respaldo político para convertirse en ley de la República.

El otro gran desafío para el Estado costarricense se orienta en la dirección de la eficacia de la ayuda. Entre el 2006 y el 2018, Costa Rica movilizó más de nueve mil millones de dólares dirigidos a distintos proyectos de desarrollo en el territorio nacional. En relación con el cambio climático, se cuestiona el por qué no se han invertido fondos para la elaboración de nuevos inventarios nacionales de GEI, los cuales anteriormente han sido apoyados por socios cooperantes. Los inventarios nacionales constituyen la prueba final en la evaluación de la gestión de los recursos, toda vez que demuestran en última instancia si su ejecución sirvió o no al propósito de disminuir las emisiones nacionales.

A tal efecto, la administración de Luis Guillermo Solís, en el marco de su política de gobierno abierto, lanzó en el 2018 la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático, liderado por MINAE, el IMN y el Instituto Nacional de Estadística y Censo. El SINAMECC pretende centralizar datos relativos a las iniciativas dirigidas a la reducción de emisiones a nivel nacional, territorial y sectorial, al estatus de las políticas nacionales, a las estadísticas del inventario nacional de GEI y a los mecanismos de compensación.

El SINAMECC es una herramienta que pretende garantizar la rigurosidad y la transparencia necesarias en el reporte de los esfuerzos país con respecto a los compromisos climáticos derivados de la ratificación de la CMNUCC. Además, es un paso adelante para Costa Rica en el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que exige, como parte de los requerimientos, contar con sistemas nacionales de información e indicadores ambientales apropiados.

La futura elaboración de política climática basada en datos recaerá en la efectividad del SINAMECC. Una política estratégica que contenga una aproximación precisa en torno a las necesidades y prioridades nacionales y sectoriales, en el camino hacia la descarbonización de la economía. Una política que permita identificar las fortalezas y debilidades que debe sobrellevar el accionar del estado para cumplir con el compromiso en reducción de emisiones anunciado para el 2030, una política que prevea mecanismos innovadores para estimular el flujo de cooperación financiera técnica y no reembolsable, así como para la fiscalización de los recursos aprobados por la vía de la cooperación reembolsable.

En definitiva, el establecimiento de la meta país Costa Rica carbono neutral 2021 incidió en la política de cooperación internacional cualitativa y cuantitativamente. El posicionamiento de una meta nacional, y su posterior institucionalización, encendió los motores a lo interno del país de cara al cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con cambio climático; compromisos que, desde la suscripción de la CMNUCC en 1992, veían su progreso estancado.

En síntesis, para el cumplimiento de lo prometido, el Estado costarricense deberá enfocar sus esfuerzos en: la generación de una verdadera política climática basada en datos; en la revisión de la sostenibilidad financiera de la agenda para el desarrollo sostenible; y la consecuente reformulación de su estrategia de cooperación actual, así como de los mecanismos de evaluación de la eficacia de la ayuda.

Costa Rica goza de una posición privilegiada geográficamente, una historia exenta de violencia y memorias de guerra, una cultura popular educada y en paz. Los líderes de este pequeño paraíso tropical han sabido posicionarlo como el *hub* latinoamericano en desarrollo sostenible. El camino recorrido da ventaja en el proceso de adaptación climática, a la vez que señala las acciones inminentes para reducir la vulnerabilidad en la cual se encuentra Costa Rica frente al cambio climático.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

- Acosta M., Calvo C., Jiménez V., Vargas M. y Zúñiga E. (2011). *Gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Enfocada en la Conservación del Medio Ambiente (2006-2010)* (Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Alonso, J.A. y Glennie, J. (2015). ¿Qué es la cooperación para el desarrollo? *Informes de política para el foro sobre cooperación al desarrollo de 2016*, (1), 01-07.
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la Cooperación Internacional al Desarrollo. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, (10), 285-309.
- Aristizábal, A., Calabuig, C., Cuesta, I., Gómez-Torres, M., Lozano, J.F., Monzó, J. M. y Torres, A.J. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo. *Cuadernos de cooperación para el desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia*, (1), 07-78.
- Celorio, G. y López de Munain, A. (2006). *Diccionario de educación para el desarrollo*. País Vasco, España: Hegoa.
- Chacón, A. (Julio, 1999). *Inventario de Gases de Efecto Invernadero en Costa Rica y Opciones de Mitigación*. Presentado en el XI Congreso Nacional Agronómico Nacional y de Recursos Naturales, San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE). (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José, Costa Rica: CNE.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*. (1949). Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Contraloría General de la República. (2007). *Oficio N.5018 (FOE-SOC-0387)*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://cgrsolrol.cgr.go.cr/solr/cgrfiles/browse?&fq=tipodocumento%3A%22CRI>

TERIOS+Y+PRONUNCIAMIENTOS%22&sort=fechadocumento+desc&q=0387
&fq=anno:%222007%22

Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). (Ley N.7414, 1994). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Crea Comisión Presidencial para que asesore y apoye al presidente de la República en la toma de decisiones y el desarrollo de las actividades necesarias para la puesta en marcha de la iniciativa "Paz con la Naturaleza". (Decreto Ejecutivo N.33487, 2006). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Creación y operación del Sistema Nacional de Métrica del cambio Climático. (Decreto Ejecutivo N.41127-MINAE, 2018). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Deroga "Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional" y "Área de Planificación Regional". Crea "Área de Cooperación Internacional". Reforma "Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica". (Decreto Ejecutivo N.33206-PLAN, 2006). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Duarte Herrera, L. K. y González Parías, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.

Gauna, L.B. (2017). Cooperación Internacional para el cambio climático. Estudio de casos: América Latina y la Unión Europea. *M+A Revista Electrónica de Medioambiente*, 18(1), 27-48.

Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica. (Decreto Ejecutivo N.40203-PLAN-RE-MINAE, 2017. Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, España: CIDEAL.

Granados, A. y Madrigal, R. (2014). Posiciones del Estado de Costa Rica ante las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COPs). *Friedrich Ebert Stiftung*, (1), 01-17.

Groves, L. y Hinton, R. (2004). *Inclusive aid: Changing power and relationships in international development*. Londres, Inglaterra: Earthscan.

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). (2001). *Tercer Informe de Evaluación. Anexo B. Glosario de términos*. París, Francia: IPCC. Recuperado desde: <https://archive.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2014). *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra, Suiza: IPCC. Recuperado desde: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wgII_spm_es-1.pdf
- Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre el Cambio Climático (IPCC). (2018). *Informe especial. Calentamiento global de 1,5 °C. Organización Meteorológica Mundial*. Corea del Sur. Recuperado desde: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_es.pdf
- Jiménez, S., Díaz M.R., Lanutti, A. y Venegas, R. (2006). *Desplazamiento forzado y cooperación internacional, operación prolongada de socorro y recuperación, Cartagena, período 2000-2005*. Cartagena de Indias, Colombia: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Ley de Planificación Nacional*. (Ley N.5525, 1974). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores*. (Ley N.3008, 1962). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2015a). *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de Costa Rica*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2015b). *Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/amas/recursos/cambio-climatico/plan-de-accion-estrategia-nacional-cambio-climatico.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2017). *Programas de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) – Informe Anual 2017*. San José, Costa Rica. Recuperado desde:

http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/informe_anual_pgai_2017.pdf

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2019). *Plan de Descarbonización, compromiso del gobierno del Bicentenario*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://minae.go.cr/images/pdf/Plan-de-Descarbonizacion-1.pdf>

Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional (MINAE, IMN). (2014a). *Inventario Nacional de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y de Absorción de Carbono 2010*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional (MINAE, IMN). (2014b). *Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional (MINAE, IMN). (2015a). *Costa Rica Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional (MINAE, IMN). (2015b). *Inventario Nacional de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y de Absorción de Carbono 2012*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2018). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86580&nValor3=112448&strTipM=TC

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET). (2009). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e Instituto Meteorológico Nacional (MINAET, IMN). (2000). *Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e Instituto Meteorológico Nacional (MINAET, IMN). (2009a). *Inventario Nacional de Emisión de Gases*

con Efecto Invernadero y de Absorción de Carbono en Costa Rica en el 2000 y 2005. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e Instituto Meteorológico Nacional (MINAET, IMN). (2009b). *Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/category/publications/>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo Humano Soluciones Siglo XXI.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez.* San José, Costa Rica. Recuperado de: http://Mideplan5-n.Mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo-2006-2010>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2007). *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2010a). *Comportamiento de la cooperación internacional en Costa Rica: 2006-2008.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Quesada 2010-2014.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/1591/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora%5B1%5D.501.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2014a). *Comportamiento de la cooperación internacional en Costa Rica durante el período 2009-2013.* San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>

- Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2014b). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2014c). *Política de Cooperación Internacional, Costa Rica, 2014-2022*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2016). *Planes de acción: portafolio de proyectos prioritarios 2015-2018*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). (2018). *Cooperación internacional en Costa Rica: 2014-2017*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.Mideplan.go.cr/documentos-cooperacion>
- Ministerio de Salud. (2016). *Plan Nacional de Salud*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-plan-en-salud/planes-en-salud/964-plan-nacional-de-salud-2016-2020/file>
- Ministerio de Salud (2011). *Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-plan-en-salud/politicas-en-salud/1107-politica-nacional-para-la-gestion-integral-de-residuos-2010-2021/file>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Procuraduría General de la República (PGR). (1995). *Dictamen N.156-95 del 07 de julio de 1995*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=6891&strTipM=T
- Procuraduría General de la República (PGR). (2009). *Dictamen C-305 del 28 de octubre de 2009*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16110&strTipM=T

- Programa Estado de la Nación (PEN). (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Carbono Neutralidad: Avances y Desafíos de cara al año 2021*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/granados_2013.pdf
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2014). *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014. Cambio Climático: impactos y desafíos para Costa Rica*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: <http://www.estadonacion.or.cr/21/assets/pen-21-2015-baja.pdf>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2015). *Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Cambio Climático: impactos y desafíos para Costa Rica 2015*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Ambiente/Corrales_L_2016_Cambio_climatico.pdf
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2017). *Vigésimo Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. Cambio Climático: impactos y desafíos para Costa Rica*. San José, Costa Rica. Recuperado desde: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/023/Ambientales/Corrales_L_2017a.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y programa de acción de Accra*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *OECD Data. Net ODA*. Recuperado de: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>
- Reforma del Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores*. (Decreto Ejecutivo N.38435-RE, 2014). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Reforma Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. (Decreto Ejecutivo N.32988-H-PLAN, 2001). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N.5525 del 2 de mayo de 1974*. (Decreto Ejecutivo N.35056-PLAN-RE, 2008). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.

- Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación*. (Decreto Ejecutivo N.37735-PLAN, 2013). Costa Rica. Recuperado de: Sistema Costarricense de Información Jurídica.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, voto N.00738 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del 28 de junio de 1990. Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/-497134182>
- Sanahuja, J.A. (2016). La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global. *Gaceta Sindical: reflexión y debate* (26), 205-221.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Planeta.
- Solano, H. (2010). El Sistema para la Administración de la Cooperación Internacional en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 1(2), 55-78.
- Todaro, M. y Smith, S. (2005). *Economic development*. Washington DC, Estados Unidos: Pearson.
- Uncenta, K. y Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. San Sebastián, España: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Universidad EARTH. (2013). ¿Qué es Carbono Neutro? Recuperado de: <https://www.earth.ac.cr/es/about-earth/carbono-neutro/spanish-que-es-carbono-neutro/>
- Woodhatch, T. (2012). The Future of International Development Cooperation. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 7, 457-463.
- Morales, Z. (2016). *Diplomacia en el marco de las negociaciones de cambio climático: papel y aportes desde la cancillería (período 2009-2015)*. (Tesis de maestría. Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática).